# Das Finanzwesen der Stadt Osnabrück von 1648—1900.





Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

hohen philosophischen Fakultät

der

Vereinigten Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg

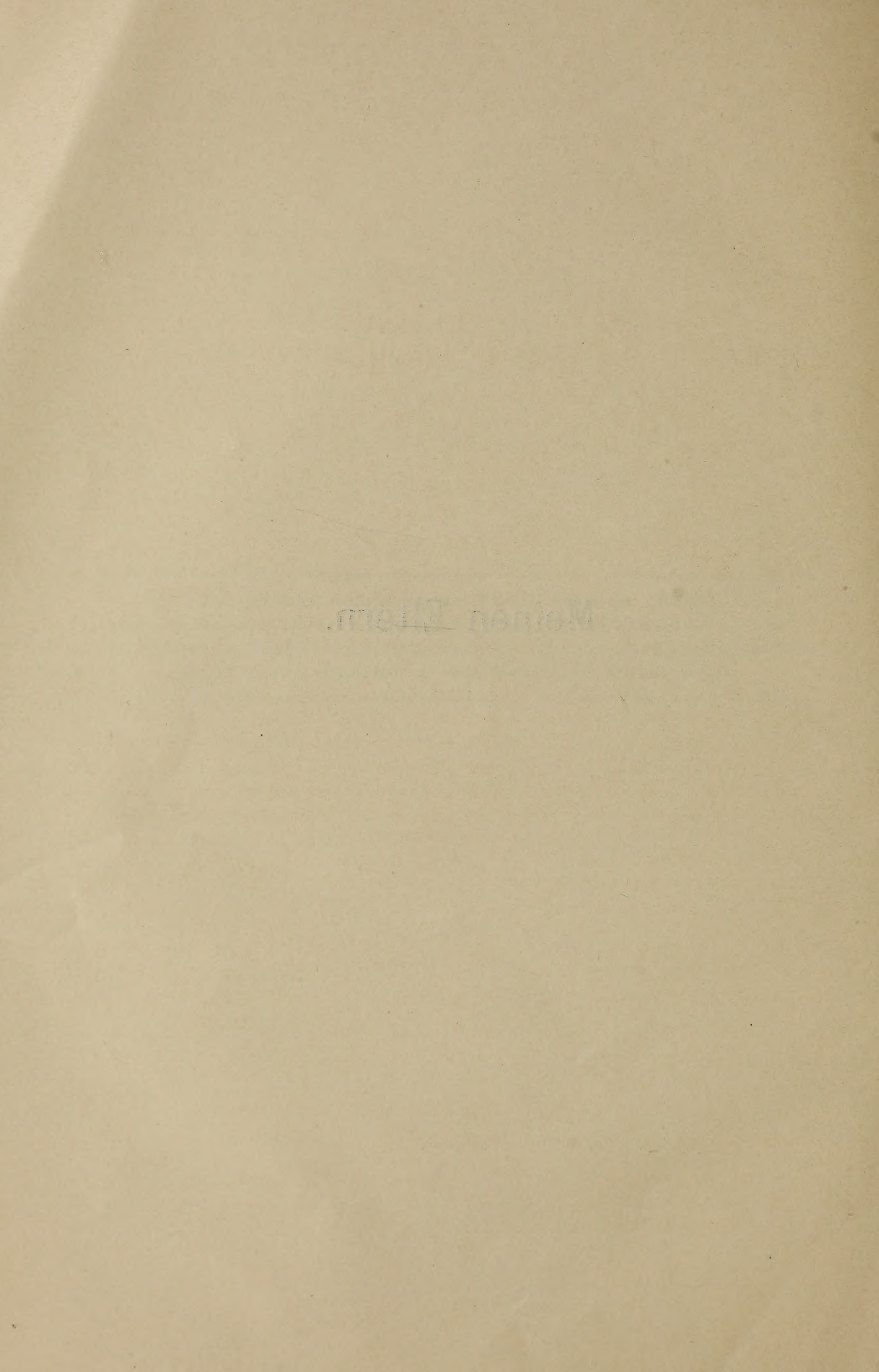
vorgelegt von

**Franz Sunder**
aus Seehausen (Kr. Wanzleben).

Halle a. S.
1904.

Die Arbeit erscheint vollständig als XLVII. Band der „Sammlung nationalökonomischer und statistischer Abhandlungen des staatswissenschaftlichen Seminars zu Halle a. S., herausgegeben von Dr. Joh. Conrad“ (Verlag von Gustav Fischer, Jena).

Meinen Eltern.



# Inhaltsverzeichnis.

Seite

**Einleitung** . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . 1

Erster Teil.

**Verwaltungsrechtlicher Teil** . . . . . . . . . . . . . . . . . . . 3

Die Entwicklung der Stadt Osnabrück . . . . . . . . . . . . . 3
Die Bevölkerung und Ausdehnung Osnabrücks . . . . . . . . . . 8
Die Stadt als Kommune im Fürstentum Osnabrück und während der französischen Herrschaft . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . 11
Die Stadt als Kommune im Königreich Hannover und in Preußen . . 14
Die Stadtstände, der Munizipalrat und die Bürgervorsteher . . . . . 17
Der Wirkungskreis des Magistrats . . . . . . . . . . . . . . . 19
Die Kompetenz der Stadtstände des Munizipalrats und der Bürgervorsteher an der städtischen Verwaltung . . . . . . . . . . . . 21
Das Verhältnis beider städtischen Kollegien zueinander . . . . . . . 24
Die Stellung der Deputationen oder Kommissionen zu der städtischen Verwaltung . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . 26
Der Bürgermeister . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . 28
Die Kommunalbeamten . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . 30
Die Staatsaufsicht . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . 30

Zweiter Teil.

**Die Aufgaben der städtischen Verwaltung** . . . . . . . . . . . . 35

Das Finanzrecht der Stadt Osnabrück . . . . . . . . . . . . . 38
Die Organisation der Finanzverwaltung . . . . . . . . . . . . . 39

Dritter Teil.

**Die Ausgaben für kommunale Zwecke** . . . . . . . . . . . . . 46

Ausgaben für die städtische Bewachung und Verteidigung . . . . . 47
Ausgaben für bauliche Zwecke . . . . . . . . . . . . . . . . . 48
Die Schuldenverwaltung . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . 51

Seite
Das Armenwesen . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . 52
Das Unterrichtswesen . . . . . . . . . . . . . . . . . . . .
Die Ausgaben für Straßenbeleuchtung . . . . . . . . . . . . .
Die Ausgaben für Straßenreinigung und Müllabfuhr . . . . . . .
Die Straßenbesprengung . . . . . . . . . . . . . . . . . .
Das Feuerlöschwesen . . . . . . . . . . . . . . . . . . .
Die Verwaltungskosten . . . . . . . . . . . . . . . . . .

Vierter Teil.

**Die privatwirtschaftlichen Einnahmen** . . . . . . . . . . . . . .
A. Die Einkünfte aus dem Gemeindebesitz . . . . . . . . .
B. Die Einnahmen aus den städtischen Gewerbebetrieben .
Das städtische Kohlenbergwerk auf dem Piesberge . . . . . . .
Das Gaswerk . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . .
Das städtische Wasserwerk . . . . . . . . . . . . . . .
Die Kanalisationswerke . . . . . . . . . . . . . . . . .
Das städtische Schlachthaus . . . . . . . . . . . . . . .
Schlußbemerkung über die Einnahmen aus den städtischen Gewerbebetrieben . . . . . . . . . . . . . . . . . . . .

Fünfter Teil.

**Die gemeinwirtschaftlichen Einnahmen** . . . . . . . . . . . . .
A. Die Gebühren und Sporteln im städtischen Haushalt. .
Verwaltungsgebühren (eigentliche Gebühren) . . . . . . . . . .
Die Einnahmen aus der städtischen Linnenlegge . . . . . . . . .
Die Einnahmen aus dem Unterrichtswesen (Schulgelder) . . . . .
Beiträge der Adjazenten zum Straßenbau und zur Pflasterung . . .
Die Gebühren für Straßenreinigung (und Müllabfuhr) . . . . . .
B. Die Steuern . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . .
Die indirekte Besteuerung . . . . . . . . . . . . . . .
Die Biersteuer . . . . . . . . . . . . . . . . . . . .
Die Steuer auf Wein und Branntwein . . . . . . . . . . . .
Die Korn- und Mahlsteuer . . . . . . . . . . . . . . . .
Die Vieh- und Schlachtsteuer . . . . . . . . . . . . . . .
Die Steuer auf Salz, Gewürz und Hökerwaren . . . . . . . . . .
Die Steuer auf die Ausfuhr von Leinwand und die Einfuhr von Leinsamen und Tuchwaren . . . . . . . . . . . . . . . . . .
Die noch übrigen versteuerbaren Gegenstände . . . . . . . . . .
Übersicht über die gesamte indirekte Besteuerung bis zum Jahre 1809
Die indirekte Besteuerung nach dem Jahre 1810 . . . . . . . . .
Die Hundesteuer . . . . . . . . . . . . . . . . . . . .
Die Lustbarkeitssteuer . . . . . . . . . . . . . . . . .
Die direkte Besteuerung . . . . . . . . . . . . . . . .
Die Gebühren für die Erwerbung des Bürgerrechts . . . . . . .

Seite
Die Wanderlagersteuer . . . . . . . . . . . . . . . . . . . .
Die direkten Steuen bis zum Jahre 1810 . . . . . . . . . . . .
Die direkten Kommunalsteuern in neuerer Zeit . . . . . . . . . .

Sechster Teil.

**Die außerordentlichen Einnahmen und das städtische Schuldenwesen** .
Der Schuldentilgungsplan für die Stadt Osnabrück vom 9. September 1859 . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . .
Die Schuld des städtischen Bergwerks . . . . . . . . . . . .
Die Anleihe wegen Neupflasterung der Straßen . . . . . . . . . .
Die Kanalbauschuld . . . . . . . . . . . . . . . . . . . .
Die Schuld für öffentliche Anlagen . . . . . . . . . . . . . .
Die Schuld der Krankenhauskasse . . . . . . . . . . . . . . .
Die Schuld der Friedhofskasse . . . . . . . . . . . . . . . .
Die Schuld der Gasanstalt . . . . . . . . . . . . . . . . .
Die Schuld des Wasserwerks . . . . . . . . . . . . . . . . .
Die Schuld des städtischen Schlachthauses . . . . . . . . . . . .

Siebenter Teil.

**Allgemeine Betrachtungen über das Finanzwesen der Stadt Osnabrück**
Schlußbemerkung . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . .

---

# Literaturverzeichnis.

Allendorf, H., Das Finanzwesen der Stadt Halle a/S. im 19. Jahrhundert. Jena 1904.
Brüning, H., Die Preußische Verwaltungsgesetzgebung für die Provinz Hannover nebst den Hannoverschen Gemeindeverfassungsgesetzen. Hannover 1884.
Baer, M., Verwaltungsgeschichte des Regierungsbezirks Osnabrück. Hannover u. Leipzig 1901.
Conrad, J., Finanzwissenschaft. III. Teil des Grundrisses zum Studium der politischen Ökonomie. Jena 1900.
— Volkswirtschaftspolitik, II. Teil des Grundrisses zum Studium der politischen Ökonomie. Jena 1902.
Ebert, Die Stadtverordneten. Berlin 1883.
Eheberg, Die Gemeindefinanzen in Conrads Handwörterbuch der Staatswissenschaften.
Faucher, Staats- und Kommunalbudget. Schriften des Vereins für Volkswirtschaft.
Friedberg, R., Die Besteuerung der Gemeinden. Berlin 1877.
Gneist, R. v., Die Preußische Kreisordnung. Berlin 1876.
Klöntrup, D. A., Alphabetisches Handbuch der besonderen Rechte und Gewohnheiten des Hochstifts Osnabrück. Osnabrück 1800.
Mitteilungen des historischen Vereins zu Osnabrück, Bd. 4, 5, 6, 8, 11, 13, 14, 15, 23.
Marcinowski, Die Städteordnung von 1853. 3. Aufl. Berlin 1890.
Neefe, Dr. M., Statistisches Jahrbuch deutscher Städte. Breslau 1892 u. 1903-
Oertel, O., Die Städteordnung vom 30. Mai 1853 und die Verwaltungsreform. gesetze für die Preußische Monarchie. Liegnitz 1883.
Reden, Dr. v., Der Leinwand- und Garnhandel Norddeutschlands. Hannover 1838.
Reitzenstein, F. v., Gemeindeanleihen in Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts.
Rowe, Leo S., Die Gemeindefinanzen von Berlin und Paris. Jena 1893.
Sammlung von Polizeiverordnungen und ortsstatutarischen Bestimmungen für den Stadtkreis Osnabrück. Zusammengestellt von W. Klußmann. Osnabrück 1894 u. 1898.

Schön, Paul, Die Organisation der städtischen Verwaltung in Preußen. Annalen des Deutschen Reichs 1891. Hefte 9, 10, 11.

Seidler, G., Budget und Budgetrecht. Wien 1885.

Stein, L. v., Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts. 3. Aufl. 3. Bd. 1887, 1888.

Stengel, K. v., Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Stuttgart 1886.

Stüve, Dr. C., Das Finanzwesen der Stadt Osnabrück bis zum westfälischen Frieden. (Mitteilungen des historischen Vereins zu Osnabrück. Bd. XI.)

Stüve, H. D., Monographie des Heinrich David Stüve. Osnabrück.

Thimme, Dr. F., Die inneren Zustände des Kurfürstentums Hannover unter der französisch-westfälischen Herrschaft 1806—1813. Hannover u. Leipzig 1893 u. 1895.

Wagner, Adolf, Über den Gewerbebetrieb der Kommunen. Zeitschrift „Zukunft“. Hefte 9 u. 12. Jahrgang 1894.

Zelle, Richard, Das Budgetrecht der Stadtverordneten. Berlin 1876.

Die statistischen Daten in vorstehender Arbeit sind aus folgenden Quellen entnommen:

Den Stadtrechnungsbüchern . . . . . . . . .
Den Magistratsverwaltungsberichten . . . . .
Den Voranschlägen der Kämmereikasse . . .
Den Haushaltsplänen der Schuldentilgungskasse
} soweit keine besonderen Quellen genannt sind.

Den Akten im städtischen Archive. Bei Angaben aus letzteren wurde hierauf besonders hingewiesen.

# Einleitung.

Erst wenig Jahre sind verflossen, seit ein Interesse für die Finanzgeschichten deutscher Städte erwacht ist: nur vereinzelt sind die Akten und Verwaltungsberichte, diese stummen und doch so beredten Zeugen der Wirtschaftsgeschichte, dem Verständnis weiterer Kreise erschlossen. Vereinzelte Bemerkungen, welche die städtische Finanzverwaltung streifen, sind zwar vielfach in solchen Büchern anzutreffen, die die Geschichte und Verfassung einzelner Städte als behandelnden Gegenstand haben. Durchweg aber ist die Schilderung der finanziellen Einrichtungen recht stiefmütterlich behandelt und selbst da, wo Veröffentlichungen älterer Stadtrechnungen vorgenommen sind, ist nur selten eine Erläuterung und Folgerung aus den angeführten Zahlenmassen gezogen worden. Zusammenfassende Darstellungen auf diesem Gebiete, die eine Übersicht durch mehrere Jahrzehnte hindurch geben und ein klares Bild von dem Entwicklungsgange einer Stadt entstehen lassen, sind nur in bescheidener Anzahl bis jetzt vorhanden.[1])

Hält man also auf diesem Felde Umschau, so muß man mit Bedauern sehen, wieviel wertvolles Material noch achtlos, unbenutzt und verstaubt in den Archiven ruht und — an wievielen Orten nicht vergeblich? — der Verarbeitung harrt. Der Zweck einer solchen Arbeit braucht wohl nicht in größerer Ausführung dargelegt zu werden; er fällt von selbst in die Augen: die Verwendung und Aufbringung des Geldes seitens der Stadtverwaltung beleuchten am schärfsten das jeweilige wirtschaftliche Leben; sie zeigen in gleicher Weise die Fehl-

---

[1]) Dazu gehören: Erfurt, Halle a. S., Magdeburg.

griffe und den Verfall an, wie sie auch die richtigen Maßregeln und den Fortgang der Kultur zum Ausdruck bringen. Denn Finanzgeschichte heißt Kulturgeschichte.

Die nachfolgenden Erörterungen haben die Bestimmung, ein weiteres Glied in die Kette der bereits erschienenen Finanzgeschichten deutscher Städte zu fügen, und sollen die Fortsetzung zu der Abhandlung: „Das Finanzwesen der Stadt Osnabrück bis zum westfälischen Frieden" von Dr. C. Stüve bilden.

Zuvor wird es aber unumgänglich notwendig sein, die wichtigsten historisch-wirtschaftlichen Ereignisse der Stadt Osnabrück zu erwähnen, um den Leser dem Gegenstande näher zu bringen.

---

Erster Teil.

# Verwaltungsrechtlicher Teil.

---

## Die Entwicklung der Stadt Osnabrück.

Die Stadt Osnabrück, in einem fruchtbaren Tale am linken Ufer der Hase gelegen, bilden fünf zu verschiedenen Zeiten entstandene Weichbilde, Laischaften genannt: die Markt- und Haselaischaft, die St. Johannislaischaft, die Butenburg (Außenburg), die Neustadt und die nach Auflösung der Territorialherrschaft des Bistums Osnabrück später hinzugekommene Doms- und Johannisfreiheit. Die Geschichte Osnabrücks zurückzuverfolgen in die Zeit, wo die ersten Grundlagen sich gestaltet haben, die für die spätere Entwicklung vielfach ausschlaggebend gewesen sind, ist hier nicht angebracht und teilweise auch unmöglich. Denn, wie es den meisten deutschen Städten geht, so verliert sich auch der Anfang Osnabrücks im Dunkel der Vergangenheit. Die urkundlichen Nachrichten reichen hier nur mit wenigen zarten Spitzen bis in die karolingische Periode zurück. Um das Jahr 785 gründete Karl der Große nach Vernichtung des alten Sachsenreiches das Bistum Osnabrück, dem als Sprengel das Gebiet zwischen Hunte und Ems zugewiesen wurde. Fälschlich aber nennt man jenen Kaiser den Gründer der Stadt: er pflegte die Bischofssitze in schon bestehende größere Orte zu legen und Osnabrück muß, wie aus den vielen noch vorhandenen altsächsischen Denkmälern mit Gewißheit zu erkennen ist, damals bereits ein Hauptort im alten Sachsenlande gewesen sein. Die nächstfolgende feststehende Nachricht aus dem Jahre 888 besagt, daß König Arnulf dem Bischof Egilmar die Markt-, Zoll- und Münzgerechtigkeit für den Ort Osna-

brück verliehen hat. Als Stadt (civitas) wird Osnabrück vor der Mitte des 11. Jahrhunderts nicht bezeichnet; ein Munizipalregiment soll sich erst kurz vor dem Anfange des 13. Jahrhunderts gebildet haben,[1]) und zwar bestand dies in einem Stadtrektor (rector civitatis) oder Stadtrichter (judex civitatis). Gleichwohl blieben dieselben bis zum Anfange des 13. Jahrhunderts noch bischöfliche Beamte. Die Einnahmen kamen in dieser Zeit zur Hälfte dem Bischof, zur anderen Hälfte der Stadt zugute. 1344 verpfändeten die Bischöfe infolge stetiger Geldverlegenheiten ihre gesamten Gerechtsame an den Stadtrektor. Das Ansehen dieser Beamten sank nun aber immer mehr, seit sie, nun nicht mehr bischöfliche Stadtdirektoren, allmählich von der Bürgerschaft abhängig wurden. Die Leitung der städtischen Angelegenheiten ging in die Hand der Schöffen — d. s. die vom Volke gewählten Beisitzer des Gografen, eines Reichsbeamten, der die höheren Justiz- und Militärbehörden repräsentierte — über. Die Schöffen nannten sich nun Ratmänner (consules), ihre Meister aber Bürgermeister (magister consulum oder proconsul). Der Stadtrektor behielt von da ab nur noch die niedere Gerichtspflege in der Stadt.

Diese inneren Revolutionen, die der Stadt die Selbständigkeit einbrachten, geben den sprechendsten Beweis dafür, daß das wirtschaftliche Leben im Anfange des 14. Jahrhunderts sich kräftig geltend machte. Die damalige Zeit weist ja überhaupt den Aufschwung des Städtewesens und die Errichtung mehr oder weniger demokratischer Stadtrepubliken auf. Eine selbständige Verwaltung, wie sie sich in Osnabrück trotz der entgegenstehenden Schranken gewaltsam Bahn brach, kann aber auch nur da zum lebhaften Bedürfnis geworden sein, wo Handel, Gewerbe und Landwirtschaft emporblühten. Denn das Entstehen einer Verwaltung ist nicht Selbstzweck, sondern vielmehr eine allgemein ersehnte Schutzwehr gegen die das wirtschaftliche Leben bedrohenden Einwirkungen. Als Faktor der höchsten Gewalt soll sie jeden Bürger in seiner Rechtssphäre schützen, und wenn äußere Angriffe gegen das Gedeihen der Stadt erfolgen, die Einwohner zwingen, das allen gemeinsame Gut zu verteidigen.

Ganz naturgemäß begannen mit dem Aufblühen Osnabrücks auch die politischen Begebenheiten kräftiger auf die Stadt einzuwirken; aber hierbei hatte sie nicht eine so glückliche Hand, wie bei den inneren Begebenheiten.

Wie bei ihrer ersten Entstehung, so mußte auch in den späteren

---

[1]) Vgl. Friederici, Geschichte der Stadt Osnabrück S. 81. Osnabrück 1816.

Jahren die Stadt das Schicksal der übrigen Städte Deutschlands teilen, insofern es durch inländische oder auch ausländische große Mächte bestimmt wurde. Die Grafen von Tecklenburg, die Städte Münster, Köln, die Schweden und Franzosen machten ihr auf mancherlei Weise zu schaffen und wirkten auf ihre wirtschaftlichen, politischen und kriegerischen Anstalten mächtig ein. Und dieser Umstand war um so schlimmer, als kein Verhältnis, groß oder klein, Festigkeit und Dauer in einer Zeit gewinnen konnte, wo in Deutschland alle weltlichen und geistlichen Großen, siegreiche Feldherren in fortwährendem Streite durcheinanderschwirrten. Einen — allerdings nur für kurze Zeit — festen Rückhalt gegen das politische Unglück fand Osnabrück erst wieder im 15. Jahrhundert durch den Abschluß eines Bündnisses mit den bedeutendsten Städten Westfalens: Soest, Dortmund und Münster.

Die Streitigkeiten zwischen den Städten auf der einen und der Geistlichkeit auf der anderen Seite wuchsen in dem gleichem Maße, wie beide Parteien ihre Macht zu steigern versuchten. Immer mehr städtische Güter erwarb die Geistlichkeit für die tote Hand und entzog sie somit den bürgerlichen Lasten. Erst als die Städte sich verbündet hatten, waren sie imstande, den nötigen Gegendruck auf die Geistlichkeit anzuwenden. Da brachten die Folgen des ewigen Landfriedens, den Kaiser Maximilian I. 1495 gebot, wieder einen Umschwung in die der Stadt Osnabrück günstige Lage. „Die Notwendigkeit des Bundes hörte mit den bisherigen Ursachen auf. Und als die abnehmende Macht der Städte seine Erneuerung zu anderen Zwecken mehr als je erheischte, war der kräftige, Freiheit atmende Geist der Bürger nicht mehr. Der Selbständigkeit folgte Unterwerfung.“ [1]) Das Interesse des Augenblicks bestimmte nun wieder das Schicksal der Stadt und nur selten blickte ein höherer Zweck, ein durchgreifender Plan hervor. Es kam die Zeit, in der ein Zwiespalt die Kirche zerriß, feindliche Heere die ohnehin schon große Verworrenheit der Gemüter aufs höchste verwirrten. Gesellten sich zu diesen Übeln auch noch die Plagen der Natur, Teuerung, Hungersnot und Seuchen, so traten die Gebrechen der schlecht verwalteten Stadt noch greller hervor. Durchblättert man die osnabrückischen Chroniken, die doch gewöhnlich nur solche heillosen Zustände melden und vor die Augen führen, so begreift man nicht, wie eine solche Stadt überhaupt bestehen konnte. Es darf jedoch hierbei nicht un-

---

[1]) Vgl. Friederici, Geschichte der Stadt Osnabrück S. 116. Osnabrück 1816.

berücksichtigt bleiben, daß derartige Überlieferungen das breite Fundament bürgerlicher Existenz, wodurch alles zusammengehalten wird, als bekannt voraussetzen. Vergegenwärtigt man sich aber, was jede bürgerliche Gesellschaft, um nur ihre eigenen dringendsten Bedürfnisse befriedigen zu können, für wirtschaftliche Anstrengungen zu machen hat, wodurch neue Tätigkeiten angeregt, fremde Menschen herangezogen und beschäftigt werden, so kommt man zu der Überzeugung, daß noch ein gesunder wirtschaftlicher Geist, wenn auch durch die politische Ohnmacht eingedämmt, weitergelebt hat. So zeigen z. B. in den alten Stadtrechnungen die ziemlich bedeutenden Einnahmen von den Abgaben der Zunft der Wollwirker und Leineweber, daß dieselbe in besonderer Blüte und vorzüglicher Aufnahme sich befunden hat. Auch die Ausgaben seitens der Stadt für Bauwerke waren höchst bedeutsam und lassen die Tätigkeit aller Handwerker, die sich mit dem Bauen beschäftigten, vom Stein- und Kalkbrecher an bis zum Maurer und Zimmermann als lebhaft erkennen. Was der Feind zerstörte, mußte durch den gewerbsamen Fleiß der Bürger wiederhergestellt werden; was die Stadt zum Schutz und Trutz an Mauerwerk, Gräben, Verschanzungen, Kriegsgerät usw. erforderte, mußte der Handwerker anfertigen, der mit dem Gelde bezahlt wurde, das die Bürgerschaft im Interesse der Gesamtheit aufbrachte. Die Summen, die nach den Aufzeichnungen des Dr. Stüve (a. a. O. S. 61 ff. Band XIII der Mitteilungen des historischen Vereins zu Osnabrück) allein für diese Zwecke ausgegeben wurden, zeigen aufs deutlichste, welche Nahrung, und man kann sagen, welchen Zuwachs von Bevölkerung die öftere Erneuerung der Mauern, Tore und Türme, die öftere Erweiterung der Stadt, die Notwendigkeit, ungeschickt angelegte Festungswerke zu verbessern, gewährte. Man bedenke ferner, welche Summen die Aufführung des Rathauses, der Zunfthäuser, Hallen, Brücken usw. verschlang.[1]) Auf diese Weise scheint es, daß es mit den wirtschaftlichen Verhältnissen der Einwohnerschaft doch nicht so schlecht stand, als man es bei der damaligen trostlosen politischen Lage glauben möchte. Im Gegenteil erscheint trotz der oft langanhaltenden Kriegsunruhen der Bürger tätig und wohlbedacht auf sein wirtschaftliches Fortkommen; und hierzu hatte er um so mehr Zeit, als der Krieg doch eigentlich durch eine besondere Zunft geführt wurde. Der Bürger selbst blieb daheim. Die Ausgaben der Stadt für Besoldung der Lanzknechte, welche die Osnabrücker nicht

---

[1]) Vgl. Band XIII der Mitteilungen, a. a. O. S. 31 ff.

selten beriefen und gut bezahlten, beliefen sich nach Stüve oft pro Jahr an nahezu 500 Taler, dazu kamen dann noch die Jahr für Jahr fortlaufenden Besoldungen für die Wallmeister, Büchsenschützen usw.[1])

Vor allem aber verdient noch eins aus jener Zeit hervorgehoben zu werden — und dies zeugt von einem klaren Handels- und Weltsinn —: daß nämlich die Osnabrücker klug und tätig gewesen waren, an dem Seehandel als Mitglied der Hansa teilzunehmen,[2]) obgleich sie mitten im Lande eingeschlossen lagen. Sie machten sich diese Gelegenheit zunutze, indem sie sich für die Erzeugnisse ihrer einheimischen Produkte, besonders für Leinen und Wolltücher, Absatzgebiete und damit feste merkantile Kolonien gründeten, die sich, wie z. B. in Spanien und Portugal, bis zum Anfange des 18. Jahrhunderts behaupten ließen.

Wie sehr die Schrecken des 30jährigen Krieges das ganze Deutschland ohne Ausnahme verheerten, ist allgemein bekannt; in Osnabrück war auch alles in Verfall geraten. Handel und Gewerbe waren vernichtet und der Rechtlichkeitssinn der Bürger abgestumpft. War es bei solchen Verhältnissen noch ein Wunder, daß das Stadtwesen, welches doch von der gesamten Bürgerschaft getragen wird, so heruntergekommen war, daß man nicht einmal die dringendsten Verbindlichkeiten der Stadt erfüllte. Infolge der zahlreich abgezwungenen Kriegskontributionen waren die Schulden so gewaltig gewachsen, daß die Eintreibung der Zinsen das Wirtschaftsleben noch weiter untergrub. Aber „man hatte ja 20 Jahre hindurch sich gewöhnt, nur von roher Gewalt gezwungen zu bezahlen und selbst dieser Gewalt nicht zu weichen, nun schien man sich nicht darin finden zu können, daß das einzige Mittel zur Rettung darin bestehe, das Notwendige freiwillig zu ermöglichen“.[3]) Ganz abgesehen von der Kalamität, die die Verschuldung der Stadt mit sich brachte, war allein schon der äußere Anblick Osnabrücks ein ungemein kümmerlicher.

---

[1]) Vgl. Mitteilungen Band XIII a. a. O. S. 65 ff.

[2]) Diese an den Tag gelegte gewandte Handelspolitik gibt sogar Goethe einmal Gelegenheit sich darüber zu äußern, indem er u. a. bei seinen Ausführungen über Mösers patriotische Phantasien sagt: „Osnabrück, als Glied der Hansa, finden wir in der älteren Epoche in großer Handelstätigkeit. Nach jenen Zeitverhältnissen hat es eine merkwürdige Lage; es kann sich die Produkte des Landes zueignen und ist nicht allzuweit von der See entfernt, um auch dortselbst mitzuwirken.“

[3]) Vgl. Mitteilungen Band XIII S. 117/118.

Die Zahl der Einwohner betrug kaum die Hälfte wie zu Anfang des Krieges; und diese waren nicht mehr an Arbeit gewöhnt, arm und roh. Die Häuser standen in großer Anzahl leer und verfallen. Dazu kam noch, daß der Stadt seitens des Landesherrn[1]) — Reichsunmittelbarkeit hatte sie in den Friedensverhandlungen von 1648 nicht erlangen können — alle Rechte hinsichtlich des Steuerwesens, der Justiz und Kirchengewalt angefochten wurden. Zwar glückte es dem Bischof nicht, irgendwelche Rechte abzuringen, aber hilflos und wenig widerstandsfähig, wie die Stadt war, hatte sie, während diese Fragen in der Schwebe waren, schwer darunter zu leiden. Kaum hatte sie sich aber von den vernichtenden Schlägen des 30 jährigen Krieges erholt, als ihr neue Kontributionen vom Landesherrn, der im Kriege mit Frankreich lag, abgezwungen wurden. Die Höhe der Schatzungen — es betrugen dieselben allein in den Jahren 1675 bis 1691: 77 301 Mark — läßt es begreiflich erscheinen, wie schwer diese Erpressungen auf das Stadtwesen lasteten. Langsam erholte sich Osnabrück von den schweren Schicksalsschlägen infolge einer Reorganisation der Verfassung um das Jahr 1700 und, weil es von äußeren Kriegsunruhen verschont blieb, da brachten die Folgen des 7 jährigen Krieges einen bedeutenden Rückschlag in die ökonomische Lage der Stadt. Die folgenden Jahrzehnte gewährten wieder einen ruhigen Fortgang des wirtschaftlichen Lebens, bis mit dem Jahre 1802, zugleich mit dem Verluste der Selbständigkeit des Fürstentums Osnabrück, eine schwere Zeit in Gestalt der nun angehenden französischen Herrschaft über Osnabrück einbrach. Erst seit diese wieder abgeschüttelt war, kann man einen stetigen Aufschwung der Stadt beobachten, anfangs langsam unter der hannoverschen, dann in schnellerem Tempo unter der preußischen Herrschaft.

## Die Bevölkerung und Ausdehnung Osnabrücks.

Die Ausdehnung der kommunalen Verwaltungstätigkeit und hiermit auch zugleich die Verpflichtung, finanzielle Mittel zu deren Ausübung zu beschaffen, findet naturgemäß den ersten Anstoß in der Zunahme der Bevölkerung: denn sie bildet die Grundlage jeder Verwaltung. Wir haben uns hier eingehend mit der Frage zu beschäf-

---

[1]) Es ist vielleicht eine historische Merkwürdigkeit, die verdient bekannt zu werden, daß nach dem 30jährigen Kriege abwechselnd ein katholischer und protestantischer Fürstbischof — letzterer ein Welfe — regierte.

tigen: Was gewährt die städtische Verwaltung den Bürgern, und welche Kosten werden durch diese veranlaßt? Auf der anderen Seite: Welche Lasten hat der Bürger zu übernehmen, und wie verhält es sich mit der Verteilung dieser Lasten? Um so unerläßlicher ist es, die jeweilige Bevölkerungszahl der Stadt Osnabrück zum Gegenstand einer kurzen Betrachtung zu machen.

Fast jede Volkszählung hat als gleiches charakteristisches Merkmal den Zugang vom Lande in die Städte bewiesen. Hiervon hat auch Osnabrück im Laufe des 19. Jahrhunderts keine Ausnahme gemacht. Schon früher zuverlässige Angaben über den Bevölkerungszustand zu geben, war leider nur in sehr beschränktem Maße möglich. Man hatte bis zum Ende des 18. Jahrhunderts niemals eine Kopfzählung eintreten lassen, sich vielmehr begnügt, dann und wann mal die Wohnhäuser zu zählen; aber auch diese Angaben dürften verloren gegangen sein. Im Jahre 1772 war infolge einer Mißernte ein großer Kornmangel eingetreten, und man veranstaltete zwecks einer Aufnahme der vorhandenen Kornvorräte zugleich eine allgemeine Volkszählung. Das Ergebnis wies eine Bevölkerungszahl von 5923 Köpfen auf, die sich auf 1130 Häuser verteilten. Auf ein Haus kamen also 5,24 Köpfe. Im Jahre 1789 fand eine Schätzung statt, wonach die Einwohnerzahl auf 6985 in 1397 Wohnhäusern gestiegen war. Auf ein Haus fielen demnach 5 Köpfe. Bis 1801 war die Bevölkerung schon auf 8564 in 1474 Häusern angewachsen. Pro Haus kamen also 5,81 Einwohner.

Die französische Fremdherrschaft mit ihren Wirren wirkte natürlich auch auf die Entwicklung der nachfolgenden Jahre hemmend ein. Seit dieser Zeit aber ist Deutschland von langen verheerenden Kriegen und großen Epidemien wesentlich verschont geblieben. In Verbindung mit der durch die immer vollkommener gewordenen Verkehrsformen bedingten Freizügigkeit und einer gesteigerten Intensität der Gütererzeugung hat dies zu einem früher nie gekannten Wachstum der Städte geführt. Es liegt außerhalb des Rahmens dieser Arbeit, zu untersuchen, ob diese dauernde Zunahme der städtischen Bevölkerung günstig fortwirkt: hier haben wir nur mit den vorliegenden Tatsachen zu rechnen.

Die Bevölkerung stellte sich in Osnabrück:

| Jahr | | Einwohner | Relativzahlen |
|---|---|---|---|
| 1815 | (Schätzung) | 8 600 | — |
| 1816 | (Schätzung) | 9 000 | — |
| 1823 | (Volkszählung) | 10 915 | 100 |
| 1833 | do. | 11 496 | 105,32 |
| 1836 | do. | 11 730 | 107,47 |
| 1839 | do. | 11 673 [1] | 106,95 |
| 1842 | do. | 11 718 | 107,45 |
| 1845 | do. | 12 001 | 109,95 |
| 1848 | do. | 12 146 | 111,32 |
| 1852 | do. | 13 718 | 125,68 |
| 1855 | do. | 14 855 | 136,10 |
| 1858 | do. | 15 418 | 141,26 |
| 1861 | do. | 16 180 | 148,24 |
| 1864 | do. | 18 083 | 164,76 |
| 1867 | do. | 19 579 | 179,39 |
| 1871 | do. | 23 308 | 213,54 |
| 1875 | do. | 29 860 | 273,57 |
| 1880 | do. | 32 819 | 300,68 |
| 1885 | do. | 35 899 | 328,90 |
| 1890 | do. | 39 929 | 365,82 |
| 1895 | do. | 45 137 | 413,52 |
| 1900 | do. | 51 573 | 472,48. |

Bezüglich der Ausdehnungsverhältnisse Osnabrücks möchten folgende Bemerkungen einigen Aufschluß geben: bis zum Jahre 1855 war die Stadt abgesehen von einzelnen Gebäuden auf den durch Wälle, Tore und Gräben begrenzten verhältnismäßig kleinen Teil des Stadtgebiets von etwa 142 ha beschränkt. Nach Erlaß der Bauordnung für die Feldmark vom 16. Juni 1855 dehnte sich der Anbau bald nach verschiedenen Richtungen aus. Später trug die Zunahme der Bevölkerung besonders dazu bei, daß weit über den bisherigen Stadtbezirk hinaus Straßen für den Anbau offen gelegt wurden. In gesundheitlicher Beziehung war die Aufschließung der weiten Stadtfeldmark durchaus geboten. Die für den Anbau aufgeschlossene Fläche betrug im Jahre 1900 etwa 460 ha, also $3\frac{1}{2}$ mal mehr als im Jahre 1855. Die städtische Feldmark umfaßte 3116 ha. Wollte man sich jedoch in der Aufschließung eines so großen Gebietes für den Anbau nicht eine angemessene Beschränkung auferlegen, so würde die städtische Verwaltung bald nicht mehr in der Lage sein, die wachsenden Ausgaben für die Aufrechterhaltung geordneter Ein-

[1]) In einer Bemerkung zu der Zählung von 1839 spricht der damalige Bürgermeister von Osnabrück, Dr. Stüve, die feste Meinung aus, daß ein Irrtum vorgekommen sei, die Bevölkerung habe gewiß nicht abgenommen. Desgleichen wird in einer Verfügung der Kgl. Landrostei vom 7. I. 1842 bemerkt, daß die eingereichten Tabellen der Zählungen von 1839 nicht überall in calculo richtig seien.

richtungen, Verkehrswege, Entwässerungsanlagen, Beleuchtung etc. zu bestreiten.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl der Wohnhäuser in Osnabrück und über die Zahl der durchschnittlich auf dieselben entfallenden Hausbewohner:

| Jahr | Zahl der Wohnhäuser | Einwohnerzahl nach den Steuerlisten | ab die Einwohner in Anstalten für gemeinsamen Aufenthalt | blieben Einwohner | demnach wohnten durchschnittlich in einem Hause |
|---|---|---|---|---|---|
| 1864 | 1710 | 18 003 [1]) | ? | — | 10,52 |
| 1867 | 1782 | 19 979 [1]) | ? | — | 11,20 |
| 1871 | 2077 | 23 308 [1]) | ? | — | 11,22 |
| 1875 | 2577 | 29 885 | ? | — | 11,54 |
| 1880/81 | 2796 | 32 353 | 1291 | 31 062 | 11,11 |
| 1885/86 | 2912 | 35 000 | 1508 | 33 492 | 11,16 |
| 1890/91 | 3163 | 40 323 | 1938 | 38 385 | 12,13 |
| 1895/96 | 3519 | 45 131 | 2349 | 42 782 | 12,16 |
| 1897/98 | 3687 | 47 693 | 2376 | 45 317 | 12,29 |
| 1900/01 | 3981 | 51 573 | 2500 | 49 073 | 12,35 |

## Die Stadt als Kommune im Fürstentum Osnabrück und während der französischen Herrschaft.

Jede Stadt stellt sich als Korporation mit eigenen Rechten und Pflichten dar. Will man also die staats- und finanzrechtlichen Grundlagen der Kommunalverwaltung einer Stadt — hier Osnabrücks — richtig begreifen, so muß man sich unbedingt das jeweilige Abhängigkeitsverhältnis der Stadt zum übergeordneten Staate, das je nach den politischen Verhältnissen in der verschiedensten Weise einwirkte, vergegenwärtigen. Gerade der Wechsel dieser verschiedenen staatsrechtlichen Grundlagen, wie sie unter dem Fürstentum Osnabrück, unter der französischen Herrschaft, dann während der königlich hannoverschen und preussichen Regierung zutage traten, läßt die Finanzgeschichte Osnabrücks äußerst verwickelt erscheinen.

In dem Verhältnis der Stadt zum Landesherrn nach dem Ende des 30jährigen Krieges war keine Änderung eingetreten: obwohl ihr die Reichsunmittelbarkeit nicht vom Kaiser verliehen wurde, war sie

---

[1]) Volkszählung.

„eine vollkommen selbständige Stadt, ein wirklicher Staat im Staate“.[1] Nun darf man jedoch nicht annehmen, daß die Selbstverwaltung ihre eigenen Angelegenheiten in unumschränkter Weise ausführen und, worauf es noch mehr ankommt, ihre Machtbefugnis nach Belieben ausdehnen konnte. Vielmehr war sie auf diejenigen Angelegenheiten beschränkt, die ihr durch Verträge und Privilegien vom Landesfürsten zugesichert waren. Allerdings waren die vom Staate gezogenen Schranken außerordentlich weite: denn abgesehen von der vollen Militär- und Polizeigewalt, der eigenen Vermögens-, Kirchen- und Schulverwaltung und der Gerichtsbarkeit in Zivil- und Kriminalsachen, besaß die Stadt das Recht, nach einer eigenen Gesetzgebung sich zu regieren und die Gemeindeabgaben und -steuern unbeschränkt festzulegen. Letztere jedoch nur unter der Maßgabe, daß gewisse Arten von Steuern, wie z. B. der Vieh- und Rauchschatz, der dem Landesherrn allein zustand, in der Stadt nicht erhoben werden durften.

Eine hemmende Fessel aber war vor allem für die Kommune, daß die Geistlichkeit und die zahlreichen Staatswürdenträger und -diener — die Jagd nach Ehrenstellen und Titeln war gewiß auch damals nicht weniger verbreitet als heute — von den bürgerlichen Lasten vollkommen befreit waren, ein Umstand, der sich gerade während der Zeit des drohenden Verfalls der städtischen Finanzen durch das ganze 18. Jahrhundert hindurch in unangenehmster Weise fühlbar machte. Man wird sich hiervon erst einen rechten Begriff bilden können, wenn man bedenkt, daß gerade diese Exemten den wohlhabendsten Teil der Einwohnerschaft repräsentierten und ihrer Zahl nach durchschnittlich den fünften Teil der städtischen Bevölkerung ausmachten. Im Jahre 1772 wurden neben 4720 Einwohnern allein 1203 Exemten gezählt, mithin 20,3 Prozent. An Versuchen, diese Mißverhältnisse über Bord zu werfen, fehlte es nicht; aber innerer Zwiespalt und Ohnmacht ließen keinen Erfolg entstehen. Erst die tiefgreifenden Veränderungen in der Verfassung, wie sie die französische Herrschaft mit sich brachte, räumten auch mit diesem Unwesen auf. Exemtionen von Kommunalabgaben hat die französische Zeit nie gekannt.

Die sämtlichen Verwaltungsgeschäfte erledigten der Rat und dessen Ausschüsse. Ersterer bestand aus: drei Bürgermeistern (zwei für die Altstadt und einem für die Neustadt), drei Lohnherren oder

---

[1]) Vgl. Baer, Verwaltungsgeschichte des Regierungsbezirks Osnabrück. Hannover u. Leipzig 1901.

Kämmerern, vier Schatzrezeptoren, zwei Gerichtsherren, zwei Leggeinspektoren, zwei Billettkommissarien, welche das Einquartierungswesen der Soldaten überwachten, einem Scholarchen und einem Inspektor des Bergwerks. Insgesamt also 16 Mitglieder.

In der Zeit der Willkür und des Absolutismus bis gegen Ende des 18. Jahrhunderts war es auch nichts Außergewöhnliches, wenn der Landesherr in die garantierten Rechte Osnabrücks eingriff, die alten Privilegien der indirekten Besteuerung bestritt oder gar gewaltsam Kontributionen erpreßte. Die Folge war in der Regel ein erbitterter Rechtsstreit, der bei der Langsamkeit der damaligen Prozeßführung große Lücken in die ohnehin schon schlecht bestellten städtischen Finanzen riß. Dazu kam, daß die Verfassung auf der Vergangenheit beruhte und nicht mit der Zeit fortgeschritten war. Teils hielt man am alten Brauch fest und scheute sich, Hand an die veralteten Gesetze zu legen, teils konnte man aus innerer Schwäche das Fortschreiten und die Veränderung der Dinge nicht aufhalten. Hier fürchtete man sich vor einer nützlichen Neuerung, dort wünschte man mit den alten Zuständen zu brechen. Wäre die Erstarrung im Verwaltungswesen nur eine lokale gewesen, so würde längst ein Zusammenbruch erfolgt sein; aber dieselben Zustände herrschten im Fürstentum und im ganzen Deutschland. Und so konnte sich der verrostete Gang der Stadtangelegenheiten noch durch die Jahrhundertwende mühsam hindurchschleppen trotz aller Gewitterschwüle. Dann aber brach das Unwetter um so heftiger ein und weckte die Stadt unsanft aus ihrer Erstarrung. Die Franzosen waren nötig, um eine deutsche Stadt aus ihrem Schlendrian zu reißen und den schwerfälligen Gang der städtischen Geschäfte wieder zu einem lebhafteren Tempo in ein fahrbares Geleis zu bringen. Anfangs wurde hinsichtlich der Leitung und Gestaltung der Verwaltung der Stadt alles beim Alten belassen, doch an Stelle der Autonomie trat eine scharfe und bis ins kleinste gehende Kontrolle. Aber die schwersten Zeiten sollten erst heraufziehen mit dem Jahre 1807,[1]) als Osnabrück dem Königreich Westfalen einverleibt wurde. Daß durch die straffe Zentralisation der Staatsverwaltung sehr häufig die lokalen Interessen außer acht gelassen wurden, liegt auf der Hand. Zugleich mit dem Verluste

[1]) Infolge des Krieges zwischen Frankreich und Österreich im Jahre 1805/06 war Osnabrück vom Februar bis Oktober 1806 preußisches Besitztum geworden. Die kurze Dauer dieser Okkupation, die durch die Niederlage der Preußen bei Jena aufhörte, ließ keine merklichen Veränderungen in staats- und finanzrechtlicher Beziehung eintreten.

der Selbständigkeit, hatte die Stadt ihre sämtlichen unter dem Fürstentume gehabten Rechte eingebüßt; am empfindlichsten aber traf sie die Schmälerung in finanzrechtlicher Beziehung dadurch, daß z. B. die städtische Transitsteuer, die eine jährliche Einnahme von 21—22000 Mark gebracht hatte, in Wegfall kam. Man faßte schon damals eine Kommune nicht mehr als eine in sich abgeschlossene, selbständige Korporation auf, sondern betrachtete sie als eine Zelle im staatlichen Organismus, welche öffentliche Interessen und gemeinschaftliche Ziele und Zwecke zu verfolgen habe. Sie wurde dem Staatsorganismus in der Weise eingefügt, daß die Tätigkeit der Behörden des Staats durch die des Selbstverwaltungskörpers ergänzt wurde. Diese Einfügung aber wandelte die Gemeinde nicht in eine staatliche Behörde um, sondern sie behielt ihre Selbständigkeit, soweit sich dies mit der zentralistischen Tendenz des Staates vertrug. Diese Verschmelzung zwischen Staat und Gemeinde wurde noch fester, als Osnabrück aus dem Königreich Westfalen ausschied und unter die Verwaltung des französischen Kaiserreiches (seit März 1811—1813) gestellt wurde.

Wie schmerzlich auch die Zeit unter dem fremden Regime war, ein Gutes hat sie doch hinterlassen: sie riß die Stadt aus ihrer Erstarrung heraus und schuf die Grundlagen für eine gesunde Fortentwicklung.

## Die Stadt als Kommune im Königreich Hannover und in Preußen.

Mit der Befreiung Deutschlands von der französischen Herrschaft fiel Osnabrück im November 1813 wieder an das Königreich Hannover zurück. Die Mairieverfassung wurde abgeschafft und die alte städtische Verfassung wieder eingeführt, nicht aber ohne daß man sie den neuen Interessen und den veränderten Verhältnissen der Zeit entsprechend angepaßt hätte. Als leitender Grundsatz wurde aus der französischen Zeit übernommen, daß der Inhalt der Selbstverwaltung nicht darin liege, in unumschränkter Weise ihren Wirkungskreis nach Belieben ausdehnen zu können. Die Stadtverwaltung wurde auf diejenigen Tätigkeiten beschränkt, deren Ausführung ihr die Staatsgesetze übertrugen oder innerhalb fester Grenzen blieb. Die im übrigen freie Verwaltungstätigkeit Osnabrücks hatte hiernach nicht mehr die gleiche Machtbefugnis nach oben hin. Die Betätigung in finanzrechtlicher Beziehung war fest geregelt. Darüber hinauszugehen war ausge-

schlossen; es konnten ja dadurch die Interessen des Staates Hannover durchkreuzt werden. Nur insoweit hatte die Stadt unumschränkte Gewalt, als ihre Ortsstatute festlegten, die aber wiederum innerhalb der staatsgesetzlichen Bestimmungen liegen mußten. Diese Reglements hatten sowohl für die Einwohnerschaft verbindliche Kraft, als auch für den Staat, der nur einen Eingriff in diese Reservatrechte auf Grund eines verletzten Staats-Gesetzesparagraphen vornehmen konnte.

Diese beeinträchtigende Einwirkung des Staates auf die magistratliche Gewalt brachte als Entgelt hierfür eine um so ausgedehntere und selbständigere Ausübung der städtischen Geschäfte in Hinblick auf die Bürgerschaft.

Der Magistrat repräsentierte in allen Angelegenheiten die erste Instanz, die Spitze der Stadt. Dadurch, daß eine Kommune als Zelle des Staatsorganismus betrachtet wurde, vereinigte er in sich zugleich die Stellung einer staatlichen Behörde und — in Verbindung mit dem städtischen Kollegium — der vollziehenden Gewalt der Stadt. Einmal hatte er dafür zu sorgen, daß die Staatsgesetze innerhalb der Stadt beobachtet wurden, und den Weisungen der Oberaufsichtsbehörden nachzukommen. Zum anderen Male war er für jede Exekutive dem Staate verantwortlich. In seiner Eigenschaft als staatliche Behörde war er — und dies ergab sich schon von selbst — nicht abhängig von dem Verwaltungsausschuß der Stadt.

Wie schon erwähnt, wurde bei der Abfassung des neuen Ortstatutes vom 31. Oktober 1814 die alte Verfassung zugrunde gelegt, und so war auch die Gerichtsbarkeit des Magistrats, allerdings nur in erster Instanz, wiedereingeführt.[1]) Es mußte also bei der Organisation dieses Kollegiums hierauf Rücksicht genommen werden. Und so setzte sich der Magistrat zusammen aus 12 Mitgliedern, nämlich aus: zwei Bürgermeistern, zwei Richtern, einem Syndikus, einem Stadtkämmerer, vier Senatoren und zwei Sekretären. Infolge seiner gleichzeitigen Funktion als Gerichtsbehörde schied er sich in eine administrative, wozu sämtliche Mitglieder gehörten, und in eine juridische Kammer.[2]) Osnabrück machte bei dieser Zusammensetzung

---

[1]) Von dieser Gerichtsbarkeit waren nur ausgenommen der kanzleisässige Adel und die Beamten mit ihren Familien. Bei Urteilen, die auf Zwangsarbeit oder Todesstrafe erkannten, mußte die Bestätigung des Ministeriums eingeholt werden.

[2]) Hierzu gehörten: der erste oder Justizbürgermeister, der Syndikus, die beiden Richter und der Gerichtssekretär.

eine Ausnahme von den übrigen Städten Hannovers, insofern die juristischen Mitglieder, ohne deren Mitwirkung kein Beschluß in Verwaltungssachen gefaßt werden konnte, überwogen, während sonst überall die gerichtlichen Kammern des Magistrats auf die Ausübung der Justiz beschränkt blieben.

Diesen besoldeten 12 Magistratsbeamten gliederten sich 4 unbesoldete, ehrenamtlich fungierende, sogenannte Alterleute, als Vertreter der Bürgerschaft an.

Über die Wahl der zehn ersten besoldeten Mitglieder ist folgendes zu bemerken: „Die beiden vorsitzenden Vertreter der Bürgerschaft (Alterleute) und ein durch absolute Stimmenmehrheit des Magistrats erwähltes Mitglied desselben bestimmten aus jedem der vier Kirchspiele drei, im ganzen zwölf Bürger, welche zusammen mit dem ersten vorsitzenden Vertreter der Bürgerschaft für jede freigewordene Magistratsstelle drei Personen erwählten. Diese drei wurden dem Magistrate präsentiert, welcher sie der Regierung anzeigte und einen zur Bestätigung vorschlug.“ [1]) Die Erwählten blieben auf Lebenszeit in ihren Ämtern.

Es wurde oben schon angedeutet, daß die Befugnisse des Magistrats hinsichtlich der Bürgerschaft seit dem Inkrafttreten der Ordnung von 1814 sich bedeutend erweitert hätten: die Angliederung der vier Alterleute zum Magistrat war in der Tat von keiner ausschlaggebenden Bedeutung, weil ihre Auswahl nicht in den Händen der Bürgerschaft lag, sondern in denen des Magistrats selbst. Ihre Berufung erfolgte auf zwei Jahre und ging in der Weise vor sich, daß aus jedem der vier Stadtviertel zunächst vier Bürger (insgesamt also 16 Bürger) erwählt wurden, welche dann selbst unter sich die vier Alterleute erkoren.

Gerade dieser Mangel in der Verfassung gab wiederholt Veranlassung, eine Änderung zu bewirken. Die mannigfachen Verhandlungen zerschlugen sich jedoch an der Hartnäckigkeit der Staatsregierung, bis das Jahr 1848 eine Neuerung eintreten ließ. Die Verfassungsbestimmung vom 8. Dezember 1848 trennte die administrative Kammer scharf von der juridischen und verminderte wesentlich das Übergewicht der juristischen Mitglieder des Magistrats. [2]) Auch die Bildung der Wahlkommission hatte sich in der Weise ge-

---

[1]) S. Baer, Verwaltungsgeschichte des Regierungsbezirks Osnabrück S. 127/128. Hannover u. Leipzig 1901.

[2]) Das Gerichtsverfassungsgesetz vom 8. November 1850 hob die städtische Gerichtsbarkeit auf.

ändert, daß zugleich das aus 16 Bürgern bestehende Kollegium von Bürgervorstehern mit Teil an der Wahl nahm; hierbei entschied die Stimmenmehrheit. Die endgültige Normierung dieser Zustände legte das Ortsstatut vom 7. Juni 1853 fest, welches die am 1. Mai 1851 erlassene allgemeine Städteordnung für das Königreich Hannover gezeitigt hatte. Hiernach setzte sich der Magistrat aus: einem Bürgermeister, einem Syndikus, zwei (rechtskundigen) besoldeten Senatoren und fünf (ohne Rücksicht auf Rechtskunde) nur auf 6 Jahre zu wählenden, unbesoldeten Senatoren zusammen. Die übrigen Magistratsmitglieder wurden auf Lebenszeit gewählt.[1]) Die Wahlbestimmungen blieben dieselben, wie seit dem 8. Dezember 1848 und wurden durch einen Nachtrag vom 27. Dezember 1858 nur dahin abgeändert, daß die Zahl der Magistratsmitglieder und der Bürgervorsteher in der Wahlkommission gleich stark vertreten sein mußte.

Seit der Zugehörigkeit Osnabrücks zum Königreich Preußen wurden bemerkenswerte Veränderungen in den verwaltungsrechtlichen Grundlagen der Kommune nicht vorgenommen; die Verfassung selbst wurde in keiner Weise abgeändert, auch die Zusammensetzung des Magistrats war dieselbe geblieben wie früher.

## Die Stadtstände, der Munizipalrat und die Bürgervorsteher.

Man würdigte es schon im Mittelalter, wenn neben dem auf dauerndere Verhältnisse gegründeten Rat der Stadt noch eine besondere Vertretung der Bürgerschaft mit an der Verwaltungstätigkeit teilnahm. Die Gefahr, daß der Rat, der sich nur aus einer bestimmten Gesellschaftsklasse zusammensetzte, leicht einseitig seine Macht zum Ausdruck bringen konnte, ließ die Schaffung einer besonderen Bürgervertretung als wünschenswert erscheinen. Auf diese Weise erst gewährte das Stadtregiment ein verkleinertes Bild der Einwohnerschaft in ihren wesentlichsten Bestandteilen. Die aus der Volkswahl hervorgegangenen Stadtstände stellten gegenüber der Beständigkeit des Rates das Prinzip der Unstetigkeit und des Wechsels dar. Bei allen wichtigen Angelegenheiten bildete erst das Zusammenwirken beider einen rechtsverbindlichen Beschluß, einen Rat- und Ständeschluß.

Die Stadtstände setzten sich aus dem alten Rat — das waren Bürger, welche durch zwei Jahre hindurch dem sitzenden Rat zu-

---

[1]) Seit dem 24. Juni 1858 werden sämtliche Magistratsmitglieder auf Lebenszeit gewählt.

gehört hatten, oder die ein Jahr zuvor Ratsherren gewesen und, wie man sich dazumal ausdrückte, „vergessen“ waren —, aus den Gilden und der übrigen Einwohnerschaft zusammen. Die Gilden stellten 22, die übrigen Bürger 16 Abgeordnete.

Wie man hieraus ersieht, war das gesamte Kollegium für die Größe Osnabrücks, dessen Einwohnerzahl in der Zeit des Fürstentums zwischen 3000 und 8600 geschwankt hat, überaus zahlreich.

Die französische Zeit brachte in dieses System einen jähen Umschwung und zugleich eine wesentliche Vereinfachung hinsichtlich der Vertretung der Einwohnerschaft. Die Wahl vollzogen nun nicht mehr die Bürger, sondern eine Lokalkommission von 5 Mitgliedern des sog. Departementswahlkollegiums, einer Vereinigung von Grundbesitzern, Kaufleuten und Gelehrten aus dem ganzen Departement, die je 1000 Einwohner vertraten und u. a. auch die Munizipalräte (das waren die früheren Stadtstände) zu wählen hatten. Die Stadtbehörde hatte zu diesem Zwecke ein Verzeichnis derjenigen Eingesessenen einzureichen, „von denen eine wohltätige Einwirkung auf die öffentlichen Angelegenheiten zu erwarten sei, und welche bei ihren Mitbürgern in Hinsicht auf ihren moralischen Charakter sowie in Ansehung der ihren Verhältnissen angemessenen Bildung in vorzüglicher Achtung ständen.“[1]) Die vorgenommene Wahl bedurfte der Bestätigung des vollzähligen Wahlkollegiums, obgleich die Regierung versicherte, daß die Wahl der Kandidaten für die Munizipalräte nur ein lokales Interesse habe und nur von den Mitgliedern der Versammlung vorgenommen werden könne, welche über die örtlichen Verhältnisse gehörig unterrichtet seien.[2]) Der Größe Osnabrücks entsprechend bestand der Munizipalrat der Stadt aus 14 Mitgliedern. Den Vorsitz in diesem Kollegium führte der Maire. Jeder Erwählte war verpflichtet sein Amt zu übernehmen; die Verweigerung der Übernahme wurde strafrechtlich verfolgt.

Bei der Schilderung der verwaltungsrechtlichen Grundlagen Osnabrücks unter der hannoverschen Regierung wurde bereits angedeutet, daß die magistratliche Gewalt innerhalb ihrer Verwaltungsbefugnisse sehr erweitert wurde. Abgesehen davon, daß dem Magistrat vier

---

[1]) Instruktion über den Geschäftskreis der Präfektur-, Departements- und Distriktsräte, über die Pflichten der Unterpräfekten und der Maires nebst ihren Adjunkten wie auch der Munizipalräte. Sammlung aller Instruktionen vom 4. II. 1808. Band I S. 107 ff.

[2]) S. Thimme, Die inneren Zustände des Kurfürstentums Hannover unter der französisch-westfälischen Herrschaft. Band II a. a. O. S. 124. Leipzig 1893 u. 1895.

ehrenamtlich fungierende sogenannte Alterleute als Beisitzer zugeordnet wurden, war die frühere Beteiligung der Bürgerschaft an der Verwaltungstätigkeit gänzlich ausgeschlossen. Die Stadtstände wurden, weil dieses Organ als veraltet angesehen wurde, nicht wieder eingeführt und eine Einrichtung, ähnlich wie es der Munizipalrat war, wollte man, aus begreiflicher Abneigung gegen alles aus französischer Zeit stammende, nicht beibehalten. So stand denn als alleiniges Kollegium der Stadt der Magistrat uneingeschränkt nach unten da. Das Revolutionsjahr von 1848 glich erst wieder diese Einseitigkeit aus. Es wurden seither aus den vier Stadtteilen einschließlich der dazu gehörenden Feldmark, je vier Bürgervorsteher durch alle stimmfähigen Bürger gewählt. Stimmberechtigt waren jedoch auch von den Hauseigentümern nur diejenigen Bürger, welche einschließlich der Häusersteuer mindestens den in der Städteordnung angegebenen jährlichen Betrag an direkten Steuern (2 Taler 16 Ggr.) entrichteten.[1]) Von diesen auf vier Jahre gewählten 16 Bürgervorstehern schieden jährlich vier aus,[2]) die aber in der Ersatzwahl wieder wählbar waren.

Ein Dreiklassenwahlsystem fand der preußischen Einrichtung entgegen nicht Anwendung. Diese Bestimmungen erhielten auch unter der kgl. preußischen Regierung in keiner Weise eine Abänderung.

## Der Wirkungskreis des Magistrats.

Der Magistrat, ein Kollegium, bildete, seit Osnabrück eine civitas war, den Gemeindevorstand. Er hatte die Gemeinde nach außen zu vertreten, die gesamte Gemeindeverwaltung zu lenken und die obrigkeitlichen Funktionen innerhalb der Stadt auszuführen. Seine Befugnis dehnte sich demnach nur auf die Stadt selbst aus und allein da stand er als unumschränkt da, wo die Stadtstände nicht mitzubeschließen hatten, also in reinen Verwaltungs- und Vollzugsangelegenheiten, die innerhalb der geltenden Gesetze lagen.

Die wichtigste Tätigkeit des Magistrats, als Obrigkeit der Stadt, war die Berechtigung und Verpflichtung, auf die Befolgung der Gesetze zu achten und die Ordnung aufrecht zu erhalten. In dieser Beziehung war er der gesamten Einwohnerschaft — und hierin waren auch die Stadtstände eingeschlossen — übergeordnet. Was den übrigen selbständigen Wirkungskreis anbelangte, so ergaben sich seine Funk-

---

[1]) Vgl. § 30 des Ortsstatuts für die Stadt Osnabrück vom 14. Februar 1859.
[2]) In der Übergangszeit bestimmte die Ausscheidenden das Los.

tionen aus dem Verhältnis, das er der Stadt gegenüber einnahm, von selbst: es waren dies die verschiedensten Verwaltungsgeschäfte, wie sie ein Gemeinwesen erheischte, und die, soweit sie die finanzielle Seite betrafen, des näheren noch weiter besprochen werden.

Aus allem ergibt sich, daß der Magistrat die exekutive Gewalt besaß. Selbst die Beschlüsse der Stadtstände konnten nur Verbindlichkeit dadurch erlangen, daß die Stadtobrigkeit ihre Beobachtung gebot.

Unter der französischen Fremdherrschaft wurde der Gemeindevorstand bureaukratisch organisiert, d. h. die Entscheidung und Beschlußfassung erfolgte stets durch einen einzelnen Beamten — den Maire, während die übrigen Magistratsmitglieder unter seinem Befehle und seiner Verantwortlichkeit tätig waren und ihn nur bei der Erledigung der Verwaltungsgeschäfte unterstützten. Genau besehen war aber der Maire nur ein Staatsbeamter und nur in der Hinsicht Kommunalbeamter, als die Gemeinde sein amtlicher Wirkungskreis war und die Verwaltungskosten tragen mußte. Die Funktionen des Magistrats waren genau festgelegt und im Zweifelsfalle hatte er die Autorisation der höheren staatlichen Verwaltungsbehörden einzuholen. Selbst die Exekutive übte er nur im Namen des Staates aus. In dieser Zeit, wo die Stadt nur ein vom Staate regiertes Territorium war, gab es keinen Magistrat, sofern man nur bei einer Selbstverwaltung mit städtischen Freiheiten von einem „Magistrat“ sprechen kann.

Anders gestalteten sich die Verhältnisse, als Osnabrück 1813 wieder zu Hannover kam; ja man kann sagen, sie fielen von einem Extrem ins andere. Die magistratliche Gewalt wurde durch den Wegfall eines zweiten Kollegiums außerordentlich erweitert. Mithin lag die ganze städtische Verwaltungstätigkeit uneingeschränkt in den Händen des Magistrats. Seiner Beschlußfassung setzten nur die Staatsgesetze Schranken. Innerhalb dieser aber konnte er schalten und walten, wie es ihm für die Stadt nützlich und angebracht erschien. Die Änderungen, die das Revolutionsjahr von 1848 brachte, hatten im großen und ganzen dieselben Bestimmungen, wie sie die preußische Städteordnung von 1808 und die revidierte von 1831 aufwies. Es würde zu weitgehend sein, alle Einzelheiten dieser neuen Ordnung nach dieser Richtung hin aufzuzählen; sie besagte in der Hauptsache, daß der Magistrat bei allen einschneidenden Verwaltungsangelegenheiten der Stadt ohne die Zustimmung des Bürgervorsteherkollegiums die Exekutive nicht ausüben dürfte. In der neueren Zeit prägte sich infolge einer längeren Praxis der Wirkungskreis des Magistrats immer deutlicher aus. Danach lagen seine Funktionen als

I. Ortsobrigkeit:

a) auf dem gewerblichen Gebiete (Gewerbebetrieb und gewerbliche Anlagen, Marktverkehr, Fortbildungsschulen, gewerbliche Streitigkeiten);
b) im Patronatsrecht;
c) in der Wahrnehmung sonstiger vermögensrechtlicher Befugnisse an Stelle der Beteiligten;
d) in der Ausübung der Wohlfahrts- und Sicherheitspolizei.

II. Gemeindeverwaltungsbehörde:

a) in der Initiative in der Stadtverordnetenversammlung und Vorbereitung deren Beschlüsse;
b) in der Verwaltung der städtischen Anstalten (Schulen- und Armenanstalten, Sparkasse, Leihanstalt, Eichungsamt usw.);
c) in der Verwaltung der städtischen Einkünfte und Überwachung des Kassenwesens;
d) in der Wahrung der Rechte der Stadtgemeinde;
e) in der Anstellung und Beaufsichtigung der Gemeindebeamten (Haftbarkeit der Stadtgemeinde für ihre Beamten);
f) in der Aufbewahrung der Akten und Urkunden;
g) in der Vertretung der Stadtgemeinde nach außen (insbesondere beim Besitzerwerb und bei der Führung von Prozessen);
h) in der Verteilung und Beitreibung der Abgaben und Dienste (Gesetz vom 25. August 1876).

## Die Kompetenz der Stadtstände, des Munizipalrats und der Bürgervorsteher an der städtischen Verwaltung.

Die Tätigkeit der Stadtstände als der Gemeindebevollmächtigten in den Zeiten des Fürstentums erstreckte sich nicht auf die Vertretung des Gemeinwesens nach außen. Ihre Aufgaben beschränkten sich vielmehr darauf, bei allen wichtigen Angelegenheiten ihren Beschluß als verbindlich zum Ausdruck zu bringen. Als solche wichtigen Angelegenheiten wurden betrachtet:

1. der Erlaß eines Gesetzes;
2. die Erhebung der direkten und indirekten Steuern;
3. die Regelung des Stadtschuldenwesens;
4. die Rechnungsablage;
5. die Erwerbung und Veräußerung städtischer Güter.

Bei der überwiegenden Zahl der Stadtstände im Verhältnis zum Magistrat ergab sich aus alledem, daß der Schwerpunkt bei der Beschlußfassung aller Stadtangelegenheiten in den Händen der Stadtständeversammlung lag. In der Tat ging bei größeren Konflikten zwischen beiden Körperschaften in der Regel die letztere als Siegerin hervor. Ein besonders markantes Beispiel hierfür gab ein Streit um das Jahr 1700. Durch die außerordentliche Schuldenlast der Stadt bewogen setzten die Stadtstände es durch, daß die Ratsgehälter sämtlich um die Hälfte herabgesetzt wurden, um dem fortwährenden Defizit der Stadtkasse abzuhelfen.

Die Zuständigkeit der Stände erstreckte sich aber nicht allein auf die beschließende Tätigkeit: sie hatten auch die durch den Magistrat geführte Verwaltung, speziell das Rechnungswesen, zu kontrollieren. Freilich war diese Kontrolle infolge der verzettelten Kassenführung fast ein Unding zu nennen; es war zwar Vorschrift, daß die Jahresrechnungen nach vollzogenem Abschluß vorgelesen werden mußten, aber eine eingehende Prüfung mag wohl niemals stattgefunden haben. Die Hauptsummen stimmten, jedoch „die Spezialzahlen waren nicht immer richtig“.[1])

In der französischen Zeit trat an die Stelle der Stadtstände der Munizipalrat. Seine Tätigkeit war vor allem eine beaufsichtigende und begutachtende, die beschließende war infolge der weitgehendsten Staatsaufsicht nur ganz minimal. Er hatte bei Erwerbungen, Verpachtungen und Veräußerungen von Kämmereigütern sein Gutachten abzugeben; war dieses negativ, so konnte dennoch über seinen Kopf hinweg auf Veranlassung der höheren staatlichen Behörden die jeweilige Angelegenheit vollzogen werden. Eine ausschlaggebende Bedeutung besaß er nicht. Alljährlich hatte er sich am 15. November zu einer höchstens 10 tägigen Sitzung zu versammeln. Hier sollte die vom Maire vorgelegte Jahresrechnung geprüft werden, wobei der Munizipalrat befugt war, Ausstellungen an derselben zu machen. Des weiteren beriet er über die Bedürfnisse der Stadt und deren Deckung, über das Schulden- und Steuerwesen etc. Insbesondere hatte er für die Aufstellung des Budgets für das folgende Jahr zu sorgen, und falls die Ausgaben die Einnahmen übertrafen, Vorschläge über die Ausgleichung des Defizits zu machen. Hierbei konnte er beantragen, daß das Minus durch Steigerung der wirklichen Einkünfte,

---

[1]) Heinrich David Stüve, Doktor der Rechte und Bürgermeister der Stadt Osnabrück a. a. O. S. 21. Jena 1827.

oder durch Auflage einer Lokalsteuer, oder auch durch Anleihen gedeckt werden sollte.[1])

Die ganze Einrichtung dieses Organs war im Grunde genommen überflüssig; in Wirklichkeit hatte es gar keine Befugnis. In dieser Zeit der Bevormundung und Gängelung seitens der staatlichen Behörden war seine Zuständigkeit nur Schein; fügte es sich nicht dem Willen der Regierung, so wurde es einfach übergangen.[2]) Nur um den Schein der Selbstverwaltung und Selbstbestimmung der Bürgerschaft zu wahren, war dieses willenlose Glied der Gemeindevertretung beibehalten worden.

Die hannoversche Regierung führte erst auf Drängen der Einwohner die Gemeindevertretung im Jahre 1848 ein und richtete sich hinsichtlich der Erteilung der Befugnisse der Bürgervorsteher wesentlich nach dem bereits damals bestehenden preußischen System. Hiernach hatte diese Versammlung die selbständige Beratung und Beschlußfassung über alle Gemeindeangelegenheiten zu bewirken, soweit sie nicht ausschließlich dem Magistrat als der städtischen Verwaltungsbehörde überwiesen waren. Zugleich aber wurde ihr auch eine tätige Einwirkung eingeräumt und ihr die Stellung einer kontrollierenden Behörde zugebilligt, um eventuelle Mißbräuche seitens der städtischen Verwaltungsbehörde verhüten zu können. Der § 34 des Ortsstatuts der Stadt Osnabrück vom Jahre 1859 gab dem Kompetenzkreis der Bürgervorsteherversammlung eine präzise Fassung, die sich an die preußischen diesbezüglichen Bestimmungen im großen und ganzen anschloß. Danach hatten die Bürgervorsteher „Beschlüsse zu fassen über alle anzustellenden Prozesse, abzuschließende Vergleiche, Aufnahmen und Kündigungen von Kapitalen, Veräußerungen und Verpfändungen von Kämmereigütern, Belastungen derselben mit Dienstbarkeiten, Pläne zur Bewirtschaftung von Grundstücken, Nutzungen und Administrationsgegenstände des Gemeindewesens, außerordentliche Holzschläge in den städtischen Forsten, Bedingungen bei Vererbpachtungen oder Verzeitpachtung von Grundstücken und Nutzungen, Gebote bei deshalb abgehaltenen Lizitationen, alle Neubauten, alle Lieferungskontrakte, alle Remissionsanweisungen, und überhaupt über alle Gemeindegegenstände von Wichtigkeit."[3]) Das Hauptaugenmerk

[1]) Vgl. Thimme, Die Zustände des Kurfürstentums Hannover unter der französisch-westfälischen Herrschaft a. a. O. Band II S. 103/4 u. 109. Leipzig 1893 u. 1895.

[2]) Vgl. daselbst Band II S. 602.

[3]) Vgl. P. Schön, Die Organisation der städtischen Verwaltung in Preußen (Annalen des Deutschen Reiches) S. 762. München u. Leipzig 1891.

hatte also das Bürgervorsteherkollegium auf die Vermögensverwaltung der Stadt zu richten. Ihm lag es ob, das städtische Budgetrecht auszuüben, die Regelung und Herbeibeschaffung der städtischen Geldbedürfnisse zu vollziehen und die Höhe der jeweiligen Ausgaben (ordentlichen) festzulegen. Sämtliche Rechnungen waren ihm vorzulegen, um die rechnungspflichtigen Beamten zu entlasten.

„Als Organ der Staatsgewalt steht er (der Magistrat) unabhängig von der Stadtgemeinde nur unter der Leitung der vorgesetzten Regierungsbehörde.“ [1]) Hieraus ergab sich, daß die Bürgervorsteher nicht berechtigt waren, ihre Kontrolle auch auf diejenige Machtbefugnis des Magistrats auszudehnen, die er als Repräsentant der Staatsgewalt vollzog. Das Revisionsrecht der Bürgervorsteher bezog sich nur auf die Gemeindeangelegenheiten.

Auch hier brachte das Jahr 1866 keine neuen Bestimmungen.

## Das Verhältnis beider städtischen Kollegien zueinander.

Bei der Behandlung der Aufgaben des Magistrats und der Stadtstände resp. Bürgervorsteher ist bereits der Wirkungskreis jedes dieser Kollegien festgelegt worden. Es erübrigt sich nur noch, das Zusammenwirken beider Körperschaften näher ins Auge zu fassen.

Zur Zeit des Fürstentums Osnabrück standen der Magistrat und die Stadtstände nebeneinander, sie bildeten zusammen gewissermaßen den großen Rat und berieten gemeinsam alle wichtigen Angelegenheiten. Einfache Stimmenmehrheit entschied über die Annahme oder Ablehnung der vom Magistrat eingebrachten Vorlagen.

Als die französische Kommunalverfassung ihren Einzug in Osnabrück genommen hatte, war die Tätigkeit des Munizipalrats nur eine begutachtende, keine selbständige oder gar ausschlaggebende. Bei Verwaltungsstreitigkeiten ordneten die vorgesetzten Staatsbehörden unter Umgehung des Munizipalregiments das ihnen Wünschenswerte an.

Mit der Einsetzung der Bürgervorsteher hatte der Magistrat an der Beschlußfassung nur insoweit Anteil, als ihm das Vetorecht zustand, wenn nach seiner Auffassung die Kompetenz jenes Kollegiums nicht zutreffend war. Dies konnte einmal geschehen, wenn ein Gesetz dadurch außer acht gelassen war, zum anderen Male, falls ein Ein-

---

[1]) S. § 72 der revidierten Städteordnung für das Königreich Hannover vom Jahre 1858.

griff auf den Wirkungskreis des Magistrats geschehen war. In solchen Fällen waren die Angelegenheiten entweder erledigt oder sie wurden zur Entscheidung den zuständigen staatlichen Verwaltungsbehörden (von den Landrosteien ab bis zum Ministerium) überwiesen.

Die hannoversche Regierung ließ es sich nicht so sehr angelegen sein wie die preußische, die Grenzen zu bestimmen, wie weit die in der Verwaltung vorkommenden Angelegenheiten vom Magistrate allein erledigt werden konnten und inwieweit die Bürgervorsteher hierbei mit zu handeln hatten. Es war zwar von vornherein ausgeschlossen, eine Scheidung vollständig eintreten zu lassen und jeden Zweifel darüber auszuschließen. Selbst die genaueste Anführung der Einzelfälle, wo die beschließende Mitwirkung der Bürgervorsteher eintreten sollte, mußte bei fortschreitender Entwicklung des kommunalen Lebens bald Lücken aufweisen. [1])

Bei Betrachtung der zurzeit bestehenden Städteordnung war es daher nicht angebracht, vom Magistrat, als der allein ausführenden, ebensowenig aber auch von der Bürgervorsteherversammlung, als der allein beschließenden Behörde zu sprechen. Da die Beschlüsse des Bürgervorsteherkollegiums der Zustimmung des Magistrats unterlagen, wurde letzterer ebenfalls zur beschließenden Behörde. Andererseits revidierte auf dem Gebiete der Exekutive und der städtischen Verwaltung den Magistrat die Bürgervorsteherversammlung; mithin fehlte es ihr weder an direkter Mitwirkung bei der Gemeindeangelegenheitenverwaltung noch bei der Exekutive der jeweilig gefaßten Beschlüsse.

Die sich gegenseitig ergänzende und ineinander übergreifende Stellung beider Kollegien hatte zur Folge, daß leicht Differenzen eintreten konnten. War eine Einigung beider nicht zu erzielen, so blieb entweder die Sache auf sich beruhen oder es erfolgte in diesem Falle eine Entscheidung seitens der staatlichen Aufsichtsbehörde. Zuvor wurde jedoch meistens eine Einigung dadurch angebahnt, daß ein gemeinschaftlicher Ausschuß, der sich aus beiden Kollegien zusammensetzte, gebildet wurde. Ein diesbezüglicher Antrag konnte beiderseitig gestellt werden.

---

[1]) S. Oertel, Die Städteordnung von 1853 und die Verwaltungsgesetze für die preußische Monarchie a. a. O. S. 106—112. Liegnitz 1883.

## Die Stellung der Deputationen oder Kommissionen zu der städtischen Verwaltung.

Die Bildung von Kommissionen oder Verwaltungsausschüssen war bereits im 17. und 18. Jahrhundert Gang und Gäbe. Bestanden Zweifel darüber, ob die Stadtstände zu diesem oder jenem Fall mit hinzugezogen werden müßten, so trat eine Kommission, die zur Hälfte aus den Mitgliedern des Magistrats und zur anderen Hälfte aus denen der Stadtstände bestand, zusammen und entschied über die betreffende Angelegenheit. Oftmals aber verlangte die Besorgung der Gemeindeangelegenheiten eine täglich fortlaufende Arbeit und so große Anforderungen, daß die ganze Anzahl der Stadtstände überhaupt nicht ständig daran teilnehmen konnte. Auch in solchen Fällen einigte man sich, daß die Vorlagen durch einen Verwaltungsausschuß vermittelst Beschlußfassung beider Organe zu ordnen wären. Vielfach mußten sogar in die Deputationen Mitglieder eintreten, die weder dem Magistrat noch den Stadtständen angehörten. Es handelte sich dann um Geschäfte, bei welchen die Zuziehung von Sachverständigen unbedingt erforderlich war, wie z. B. in Bausachen, bei Medizinalangelegenheiten, im Armenwesen usw. Bei den Beschlüssen der letztgenannten Kommissionen war es jedoch üblich, daß noch die Bestätigung von Rat und Ständen eingeholt werden mußte. Bei eiligen Sachen entschied der sogenannte engere Rat. [1])

Die bureaukratische Organisierung des Gemeindevorstandes von Osnabrück während der französischen Zeit ließ keine ordnungsmäßige Erledigung der Geschäfte der Stadtverwaltung durch Deputationen zu. In Spezialfällen hatte der Beschluß einer Kommission, ähnlich dem des Munizipalrats, nur einen begutachtenden Einfluß. Eine Bedeutung haben sie nicht gehabt.

Auch die hannöversche Zeit bis 1848 kannte die Deputation nicht, wenn man darunter einen Verwaltungsausschuß von Magistrat und Bürgervertretung versteht. Nur bei besonderen Fällen wurden Fachleute mit zur Beratung des Magistrats herangezogen, z. B. in Medizinal-, Schul-, Kirchen-, Armenangelegenheiten, im Forstwesen und in Bausachen usw. Nach dem Jahre 1848 bildete sich das

---

[1]) Der engere Rat bestand aus den beiden Bürgermeistern, dem Senior der Stadtstände, dem ersten Stadtkämmerer, den beiden vorsitzenden Alterleuten, dem Syndikus und dem Sekretär.

Kommissionswesen allmählich wieder aus, welches durch das Ortsstatut von 1853 zum ersten Male normiert wurde.

Infolge des rascheren Anwachsens der Stadt unter der preußischen Regierung, sah man sich genötigt, hierin noch weiter vorzugehen und die Tätigkeit der Deputationen noch allgemeiner zu gestalten. Es war beiden städtischen Kollegien unmöglich geworden, neben ihrer gewöhnlichen Tätigkeit noch alle Abteilungen der städtischen Verwaltung in gleicher Weise genau zu leiten und zu kontrollieren. Und dies um so mehr, als man gar nicht imstande war, die jeweiligen örtlichen Bedürfnisse genau zu kennen.

Man behalf sich, indem man Teile der Verwaltungsgeschäfte auf dem Magistrat unterstehende Organe, die ehrenamtlich fungierten, übertrug. Diese zur dauernden Verwaltung und Kontrollierung einzelner Zweige der städtischen Verwaltung gebildeten Deputationen oder Kommissionen setzten sich aus Magistratsmitgliedern, aus Bürgervorstehern und Bürgern zusammen. Den Vorsitz hatte ein Magistratsmitglied mit zugleich bei Stimmengleichheit entscheidendem Ausschlag. Die Bürgervorsteher wählten die hierzu geeignet erscheinenden Bürger und Bürgervorsteher auf sechs Jahre; die Magistratsmitglieder bestimmte der Bürgermeister. Im Ortsstatut wurden die Rechte und Pflichten dieser Deputationen genau geregelt.

Wie schnell und in welchem Umfange sich diese Verwaltungsausschüsse einbürgerten, ließ der Verwaltungsbericht vom Jahre 1900 erkennen, der als solche städtische Kommission aufwies:

1. die Baukommission;
2. die Grunderwerbskommission;
3. Kommission für Revision der Bauordnung;
4. Kommission für elektrische Licht- und Straßenbahnanlage;
5. Kommission für die Artillerie-Kaserne;
6. Schlachthauskommission;
7. Gas- und Wasserwerkskommission;
8. Finanzkommission;
9. Armenkommission;
10. Sparkassenkommission;
11. Kommunalsteuer- und Einschätzungskommission;
12. Kassenkommission;
13. Rechnungskommission;
14. Töchterschulkommission;
15. Gewerbeschulkommission;
16. Krankenhauskommission;

17. Gesundheitsrat;
18. Wasserschaukommission;
19. Promenadenkommission;
20. Totenhöfe;
21. Museum;
22. Kommission für Lesehalle;
23. Theaterkommission;
24. Volksküche;
25. Einquartierungskommission;
26. Stadtausschuß;
27. Evangelische Bürger- und Volksschulkommission;
28. Ratsgymnasialkommission;
29. Kommission für den Neubau der Volksschule;
30. Kommission für den Neubau des Ratsgymnasiums;
31. Waisensenator;
32. Deputierte in die Kirchenvorstände.

In dieser durchgeführten Teilnahme der Bürger an der Verwaltung lag das erste und wesentlichste Mittel, allmählich wieder ohne Erschütterung des gemeinen Wohls zur Selbstverwaltung überzugehen, und die Stadtverwaltung von dem Übermaße fremdartiger Tätigkeit zu entlasten. Gerade durch die Teilnahme an den Gemeindeangelegenheiten bildete sich das Interesse für das öffentliche Wohl am besten aus.

## Der Bürgermeister.

An der Spitze des Magistratskollegiums stand der Bürgermeister; beigeordnet war ihm bis zum Jahre 1853 der zweite Bürgermeister.[1]

Die Ausführung der gefaßten Beschlüsse und speziell die Leitung aller Verwaltungsgeschäfte fielen in seinen Wirkungskreis; zugleich lag es ihm, als Vorsteher des Magistratskollegiums, ob, die Verteilung der Gemeindeangelegenheiten unter die Mitglieder des Magistrats zu bewerkstelligen. Um ferner die Zentralisation in Verwaltungssachen zu erreichen, mußten alle rechtsverbindlichen Ausfertigungen des Magistrats die Unterschrift des Bürgermeisters aufweisen. Alle Fäden des öffentlichen Lebens liefen somit in seiner Hand zusammen und machten ihn zum Durchgangspunkt für alle Stadtangelegenheiten.

---

[1]) Zu den Zeiten des Fürstentums Osnabrück hatte die Neustadt eine teilweise selbständige Verwaltung und infolgedessen auch einen Bürgermeister, der aber den beiden Bürgermeistern der Altstadt untergeordnet war.

Neben dieser Exekutivtätigkeit war ihm auch ein selbständiges Verfügungsrecht in eiligen, keinen Aufschub leidenden Sachen eingeräumt. Hier war er berechtigt, sofort selbständig zu handeln, mußte aber in der nächstfolgenden Sitzung dem Magistrat von dieser getroffenen Maßregel Kenntnis geben und seine Ausführungen bestätigen lassen.

Der Kompetenzkreis des Bürgermeisters umfaßte weiterhin noch die Befugnis, diejenigen Magistratsbeschlüsse zu beanstanden, welche über die Zuständigkeit des Magistrats hinausgingen oder die bestehenden Ortsgesetze verletzen konnten. Als die Gemeindeangelegenheiten Osnabrücks der staatlichen Oberaufsicht unterworfen wurden, erweiterten sich diese Grenzen noch insofern, als der Bürgermeister der Repräsentant der Staatsgewalt wurde und auch die staatlichen Interessen wahrzunehmen hatte.

Da nun der Bürgermeister ein direktes Beanstandungsrecht gegen Magistratsbeschlüsse hatte, so dehnte sich auch indirekt dieses Recht auf die Beschlüsse des Bürgervorsteherkollegiums aus, da ja letzteres ebenfalls an die Zustimmung des Magistrats gebunden war. Bei entstandenen Differenzen bildete die staatliche Aufsichtsbehörde die hierüber entscheidende Instanz. [1])

Der Bürgermeister wurde ferner mit der Handhabung der Ortspolizei betraut und war ermächtigt, Ordnungen zur Pflege der Wohlfahrtsinteressen, polizeiliche Strafverfügungen und ortspolizeiliche Anordnungen zu erlassen. Außer der Übernahme staatsbeamtlicher Funktionen, soweit die Gemeinde in Frage trat, stand dem Bürgermeister zur Aufrechterhaltung der Ordnung unter den Kommunalbeamten die Disziplinargewalt zu. Wenn auch diese Befugnis nicht gesetzlich festgelegt und diese Berechtigung des Bürgermeisters wiederholt angefochten wurde, so hatte trotzdem das Oberverwaltungsgericht hierin eine Entscheidung in bejahendem Sinne gegeben. Es nahm an, daß dieses geringste Disziplinarstrafrecht als eine unentbehrliche Ausrüstung dessen angesehen werden müßte, der für den Gang der Dienstgeschäfte verantwortlich wäre, und zwar allen gegenüber, die unter seiner Leitung und Aufsicht die Geschäfte führten. [2])

---

[1]) Vgl. das Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883 § 15.

[2]) Oberverwaltungsgerichtsentscheidungen Band XVII S. 444.

## Die Kommunalbeamten.

In der Zeit, als ein Staat noch nicht das Oberaufsichtsrecht über die Stadt Osnabrück hatte, verstand man unter dem Begriff „Kommunalbeamte“ diejenigen, welche im Gegensatz zu den Organen der Stadt, dem Magistrat und den Stadtständen standen und ihnen unterstellt waren. In neuerer Zeit rechnete man auch die ersteren hinzu, insofern sie als Untergeordnete unter eine staatliche Behörde öffentliche Angelegenheiten besorgten und deren Disziplinargewalt unterlagen. Der Sprachgebrauch hat das neuere Verhältnis nicht berücksichtigt und so sollen auch hier unter Kommunalbeamten die städtischen Beamten im engeren Sinne verstanden werden.

Die Einrichtung der Kommunalämter und die Bestellung bzw. Wahl der städtischen Beamten erfolgte entweder durch den Magistrat oder durch Wahl seitens der Stadtstände resp. der Bürgervorsteher. Ihnen war die Ausübung gewisser Verwaltungstätigkeiten entweder auf Lebenszeit oder für eine bestimmte Zeit übertragen. In der Regel fungierten sie nicht ehrenamtlich, vielmehr waren sie Berufsbeamte. Ein Zwang zur Übernahme dieser Ämter, wenn sie besoldet waren, kam nicht in Anwendung; waren sie dagegen unbesoldet, so bestand eine Übernahmepflicht.

Auf die Verhältnisse der Kommunalbeamten näher einzugehen kam als Abschweifung von der geplanten Arbeit außer Betracht.

## Die Staatsaufsicht.

Der Dreißigjährige Krieg hatte den Wohlstand der meisten deutschen Städte so sehr untergraben, daß sie zur selbständigen Führung eines ordentlichen Haushalts nicht mehr die Kraft besaßen. Diese Mißstände im Kommunalwesen gaben damals vielen Staaten Anlaß, die Freiheiten der Städte zu beschränken und die Ortsobrigkeiten von sich abhängiger zu machen. [1]) Die Stadt Osnabrück machte hiervon eine Ausnahme: durch Reorganisationen half sie sich selbst aus dem Zustande der Ohnmacht wieder in die Höhe und entging so der Abhängigkeit vom Staate.

Erst mit dem Jahre 1801 teilte die Stadt das Schicksal der übrigen Kommunen Hannovers und Westfalens, indem sie ihrer

---

[1]) Besonders war dies in kurbraunschweigischen Landen der Fall.

lang bewahrten Selbständigkeit (durch den Frieden zu Luneville) verlustig ging.

Die Anschauung, daß eine Stadt nur eine Zelle im Staatskörper sei, hatte damals bereits allgemeine Verbreitung gefunden. Durch diese Einfügung in den Staat unterlagen die Kommunen, wenn sie auch nicht unmittelbar staatliche Behörden wurden, in ihrer gesamten Verwaltungstätigkeit der Oberaufsicht des Staates. Er wachte darüber, daß die den Städten gezogenen Schranken nicht überschritten wurden, und daß keine Maßregeln ergriffen werden durften, welche der Zentralisation oder dem Staatsinteresse zuwiderlaufen könnten.

Als diese Staatsgrundsätze auf die Stadt Osnabrück Anwendung fanden, wurde sie genötigt, die eigenen städtischen Gesetze fallen zu lassen und in der gleichen Weise gesetzmäßig zu verfahren, wie die übergeordneten Staatsbehörden. Des weiteren durften sie die Gleichmäßigkeit der Staatsverwaltung nicht durch eigene Beschlüsse und Verordnungen, speziell in Steuerangelegenheiten, stören, sondern nur innerhalb der ihr eingeräumten Grenzen eigene Anordnungen treffen.

Durch die Verschmelzung zwischen Staat und Gemeinde erstreckte sich aber das staatliche Oberaufsichtsrecht nicht allein auf die Kontrolle der Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten, auch die Verwaltung und Erhaltung des städtischen Vermögens war in den Bereich des Staatsinteresses gezogen. Als Glied im Staatsorganismus hatte es für den Staat eine nicht mehr unwesentliche Bedeutung, ob die Gemeinde arm oder reich war, und so war es ganz natürlich, wenn ebenfalls das städtische Finanzwesen mit unter die Staatsaufsicht fiel.

Die französische Fremdherrschaft brachte die staatliche Gängelung der städtischen Angelegenheiten, wie sie ja schon durch die bureaukratische Zusammensetzung der Kommunalbehörden begünstigt wurde, in schärfster Weise zum Ausdruck. Sie erstreckte sich auf alle, das öffentliche Wohl berührenden Geschäfte. Obwohl nach dieser Zeit die hannoversche Regierung eine völlige Umänderung im städtischen Verwaltungssystem auf Grund der alten osnabrückischen Verfassung eintreten ließ, nahm sie doch das Kapitel „Staatsaufsicht“ ziemlich uneingeschränkt mit hinüber. Die Unruhen, die im Jahre 1848 ihren Höhepunkt erreichten, waren größtenteils hierin begründet. Man verlangte, daß der Staat sich nicht in die Verwaltung des Vermögens und der Anstalten der Gemeinde hineinmischen sollte. Ihm gebühre nur eine ordnende und die gegebene Ordnung aufrecht erhaltende

Gewalt.[1]) Also gerade die Staatsaufsicht war der Hauptpunkt, um welchen man sich über das Zuviel der Regierung stritt. Ohne Zweifel hatte man hier die Grenzen nicht gehörig innegehalten. Die Staatsanstalten waren teils so ungemein vermehrt, teils war die Einwirkung auf Vermögen, Tätigkeit und Anstalten der Kommunen so sehr erweitert worden, daß aus der Beschränkung der Freiheit, welche daraus notwendig erwachsen mußte, eine unversiegbare Quelle der Unzufriedenheit wurde.[2]) Das Einmischen des Staates in alle Angelegenheiten des öffentlichen Lebens rief Widersprüche hervor, die nicht selten der Lächerlichkeit nicht entbehrten und die Fortdauer dieses Systems völlig unmöglich machten. Zwar hatte es auch insofern sein Gutes gehabt, indem es für die Menschen durch Überwachung und Verhütung aller Mißbräuche sehr bequem gemacht wurde. Das kam aber nur den Leuten von geringer Geisteskraft zugute. Auf der anderen Seite wurden diese Menschen interesselos dadurch, daß sie ohne eigene Kraftanstrengung mit Anteil an den Vorzügen, in einer Stadt zu leben, hatten. Sie hatten es verlernt, sich selbst zu raten, zu helfen und zu schützen, daß sie fortwährend Forderungen an den Staat stellten, die außerhalb dessen eigentlichen Funktionen lagen. Man verlangte zugleich weitgehenden Schutz und Freiheit, beides in größter Ausdehnung und beides ohne die Kraft, es zu ertragen. Eine Änderung dieser Zustände trat in der Weise ein, daß einmal die Staatsverwaltung auf ihre notwendige Tätigkeit beschränkt wurde, zum anderen Male ergänzte man die früher vom Staate besorgten Geschäfte, indem man dieselben von den städtischen Behörden und den Bürgern gemeinschaftlich beraten und ausführen ließ. Grundsatz wurde: was die Kommune besorgen kann, muß der Staat nicht in Anspruch nehmen wollen, und er muß diese nicht lenken wollen, wo die Ausübung seines Aufsichtsrechtes genügt. Dementsprechend traten mit dem 1. März 1849 die dahingehenden neuen Bestimmungen, die durch das Ortsstatut vom 7. Juni 1853 resp. durch die Städteordnung vom 24. Juni 1858 normiert wurden, in Kraft, wodurch die Staatsaufsicht beschränkt wurde auf

1. Fragen von allgemeiner über die Stadt hinausgehender Bedeutung (z. B. Gesetzesverletzung);

2. die Genehmigung bei der Einführung neuer oder Veränderung bestehender Gemeindeabgaben;

---

[1]) Vgl. die Aktenstücke der zehnten allgemeinen Ständeversammlung des Königreichs Hannover von 1849 S. 248.

[2]) S. ebenda S. 248 ff.

3. die Bestätigung der Aufnahme von Geldanleihen, wodurch der Schuldenbestand vergrößert wurde;

4. die Genehmigung freiwilliger Veräußerung von Gerechtigkeiten und Grundstücken;

5. Angelegenheiten, in welchen das städtische Vermögen nicht erhalten blieb, oder wenn bei Anordnung und Umlegung der Gemeindeabgaben angemessene Grundsätze nicht befolgt wurden und begründete Beschwerde über die Stadtverwaltnng vorlag.

Im übrigen hatte die Stadt das freie Selbstverwaltungsrecht erhalten.

Es war natürlich, daß solche Einrichtungen Zeit gebrauchten, um ihre volle Bedeutung hervortreten zu lassen. Das geschah hauptsächlich erst, als Osnabrück — das Verhältnis zwischen Staat und Stadt veränderte sich in verwaltungsrechtlicher Beziehung in keiner Weise — preußisch geworden war. In dem Umfang des Rechts der Staatsaufsicht, die das Zuständigkeitsgesetz der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden vom 1. August 1883 festlegte, wurden Änderungen auch damals nicht getroffen, sondern nur die formelle Handhabung desselben hervorgehoben.[1])

Die Art der Befugnisse, welche sich für die Aufsichtsbehörden aus dem Staatsaufsichtsrecht ableiten ließen, waren:

1. das Recht der Kenntnisnahme von den Verwaltungsgeschäften der Stadt, sei es durch örtliche Revisionen oder durch Vorlage der Akten;

2. das Recht, bestimmte Beschlüsse und Wahlen der städtischen Verwaltung oder ihrer Kollegien zu bestätigen;

3. das Recht, die Beschlüsse der städtischen Kollegien wegen Zuständigkeitsüberschreitung, Gefährdung des Wohles des Staates oder wegen Ungesetzlichkeit zu beanstanden oder aufzuheben;

4. das Recht, die Organe der Stadt zur Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben zu zwingen, wie z. B. Zwangsetasierung;

5. das Recht der Aufhebung der Wirksamkeit der einzelnen

---

[1]) Der § 7 des Zuständigkeitsgesetzes lautet: „Die Aufsicht des Staates über die Verwaltung der städtischen Gemeindeangelegenheiten wird in erster Instanz von dem Regierungspräsidenten, in höherer und letzter Instanz von dem Oberpräsidenten geübt, unbeschadet der in den Gesetzen geordneten Mitwirkung des Bezirksausschusses und des Provinzialrates.“

Organe der städtischen Verwaltung bei wiederholter Kompetenzüberschreitung oder schädlicher Ausübung der Amtsgeschäfte.[1] [2])

[1]) Das Recht, auf Antrag des Staatsministeriums die Versammlung der Bürgervorsteher durch königliche Verfügung aufzulösen, besteht nicht. Eine Auflösung wäre nur möglich durch ein besonderes Gesetz oder durch eine Verordnung mit Gesetzeskraft.

[2]) Vgl. von Stengel, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts a. a. O. S. 150 ff. Stuttgart 1886.

Zweiter Teil.

# Die Aufgaben der städtischen Verwaltung.

Wenn auch die Gemeinde die erste Stufe für die Einteilung des Staates in Hinsicht auf sein Gebiet und seine Einwohner bildet, so soll ihr Bestehen doch nicht allein rein staatlichen Zwecken dienen. Ihre Entstehung ist zurückzuführen auf die Absicht der Menschen, sich aus dem Grunde zu vereinigen, um Dinge zu erreichen, zu deren Nutzbarmachung der einzelne Mensch nicht fähig ist. Hieraus folgt, daß die Kommune, nicht nur staatlichen Zwecken unterworfen, auch ihre ursprünglich eigenen, besonderen Ziele zu verfolgen hat. Würde der Staat sie dieser selbständigen Wirksamkeit berauben, so schädigte er sich selbst in seinen wichtigsten Interessen.[1])

Demnach ist die Gemeinde eine Korporation mit eigenen Rechten und Pflichten; diese Pflichten nun bestehen in der Erfüllung bestimmter Aufgaben in örtlicher Beschränkung. Vor der Besprechung des Finanzrechtes und des Finanzwesens der Stadt Osnabrück wird es also nötig sein, die öffentlichen Aufgaben der städtischen Verwaltung zu bezeichnen.

Bei einer Stadt wie Osnabrück, die bis in das 19. Jahrhundert hinein selbständig blieb, mußte sich naturgemäß die hauptsächlichste Aufgabe der städtischen Verwaltung in einer Zeit, wo obendrein die Willkür noch eine große Rolle spielte, auf Gegenstände richten, die die Bewachung und Verteidigung der Stadt bezweckten. Eng zusammen hing hiermit die Pflicht, die Ordnung in der Stadt selbst

[1]) Die französische Fremdherrschaft gab ein Beispiel dieser Selbstverstümmelung des Staates.

3*

aufrecht zu erhalten und die Bürger in ihren Rechtssphären zu schützen. Es verstand sich von selbst, daß zu den weiteren Gemeindeaufgaben vor allem die Verwaltung des städtischen Vermögens gehörte, einfach schon deshalb, weil es sich hierbei um die Herbeibeschaffung und Erhaltung der Mittel handelte, um das Bestehen der Kommune und die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zu ermöglichen.

Eine fernere Pflicht der Gemeinde war es, Maßregeln zur Hebung der materiellen Wohlfahrt, der Gesundheit, Bildung und des Verkehrs innerhalb der Stadt zu ergreifen. Zwar traten die drei letzten Punkte nicht so scharf hervor, wie sie die modernere Zeit in den Vordergrund gestellt hat, aber sie fanden auch damals schon Berücksichtigung.

Einen tiefen Einschnitt in den Aufgabenkreis der städtischen Verwaltung machte die Einfügung der Stadt in den Staatsorganismus: eine Einengung der Grenzen des kommunalen Selbstverwaltungskörpers trat ein. Mit Ausnahme der Fremdherrschaft, die nach französischer Anschauung eine Kommune als ein rein staatliches Gebilde ansah, und demgemäß auch ihre Pflichten festlegte, wiesen aber weder das jeweilig geltende Landrecht noch die Städteordnungen eine Definition auf, was eine Gemeinde sei, und ließen auch nicht die Aufgaben derselben genau erkennen. Das gemeine Recht mußte infolgedessen Anwendung finden. Nach diesem aber erschien ein Kommunalwesen seinem Ursprung und Wesen nach als ein allgemeiner Komplex wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Zwecke, die allein durch die Staatsaufsicht Einschränkung gefunden haben.[1]) „Darin liegt die allgemeine politische Bedeutung der Gemeinde und das unterscheidende Merkmal ihrer besonderen Aufgabe von der der übrigen Korporationen, daß sie nicht einen mehr oder weniger vereinzelten Zweck verfolgt, sondern die Bestimmung hat, alle Beziehungen des öffentlichen Lebens in sich aufzunehmen . . .“ [2]) Es fielen demnach dieser Verschiedenheit der Gemeindezwecke gemäß unter den Aufgabenkreis der Stadt nicht allein diejenigen Tätigkeiten, welche ihr an sich schon oblagen und sich von selbst verstanden oder deren Anwendung und Ausübung zum Bestande der Gemeinde unbedingt notwendig waren — so z. B. die Verschaffung der wirtschaftlichen Mittel und die Erhaltung und Verwaltung des Gemeindevermögens zwecks Möglichkeit der Ausführung der notwendigen Aufgaben, oder die Organisation der städtischen Behörden — sondern es fielen darunter auch die Angelegenheiten,

---

[1]) Vgl. Oertel, Städteordnung etc. a. a. O. S. 74 ff.

[2]) S. Oberverwaltungsgerichtsentscheidungen Band II S. 186; Band III S. 124.

welche allein eine Gesamtheit, wie eine Kommune, am besten einzurichten und zu unterhalten imstande war. Hier lag das Feld, wo sie als Begründerin und Pflegerin von solchen Einrichtungen und gemeinnützigen Anstalten auftreten mußte, wie sie zum gesellschaftlichen, materiellen und geistigen Wohle der Einwohnerschaft notwendig und angebracht waren. Dazu gehörten hauptsächlich Vorkehrungen zur Erhaltung der Gesundheit, der geistigen Bildung, des Verkehrs, der Sittlichkeit und des Vermögens (Banken, Sparkassen).

Alles dieses betraf die Einwohnerschaft in ihrer Gesamtheit. Daneben aber war es auch Sache der städtischen Verwaltung, solche Einrichtungen zu treffen, welche nur einer bestimmten Klasse der Stadtbewohner zugute kamen, wie z. B. Institutionen für das Verkehrs- und Handelswesen, für Flur-, Landwirtschafts-, Gewerbs-, Wohnungs- etc. Angelegenheiten.

Weiterhin kam für den Aufgabenkreis der Gemeinde in Betracht, für Errichtung von Anstalten zu sorgen, zu deren Beteiligung oder Inanspruchnahme niemand verpflichtet werden konnte, wo im Gegenteil es den Bürgern frei überlassen blieb, ob sie teilnehmen wollten oder nicht. Maßgebend für die Fürsorge nach dieser Richtung war allein der Umstand, daß sich ein Bedürfnis für derartige Einrichtungen in der Bürgerschaft geltend machte, deren Verwaltung die Stadt selbst in die Hand nahm, weil sonst einerseits die Ausführung fraglich wurde oder sich wenigstens nicht so vorteilhaft veranschlagen ließ, andererseits sich die Vorzüge dieser Anstalten entweder überhaupt nicht oder zum mindesten nicht in so großer Ausdehnung bei einer bestimmten Klasse der Bürgerschaft oder bei der gesamten Einwohnerschaft geltend machten. Zu dieser Kategorie wurden Krankenhäuser, Gasanstalten, Wasser- und Elektrizitätswerke, Badeanstalten usw. gezählt.

Man hat diese letztgenannten Gemeindeaufgaben die „freiwilligen" genannt, um dadurch zu kennzeichnen, daß hierzu für die Stadt, im Gegensatz zu den oben bezeichneten „obligatorischen" Gemeindeaufgaben, keine bindenden Vorschriften bestanden. Ferner war es nicht zulässig, jede beliebige Angelegenheit zur Gemeindesache zu machen; weder der Wirkungskreis des Staates noch der eines höheren Kommunalverbandes durfte dadurch beeinträchtigt werden. Die Stadt konnte demgemäß nur innerhalb derjenigen Angelegenheiten, welche begrifflich in den eigenen Wirkungskreis fielen, freiwillige Aufgaben übernehmen.[1])

[1]) Vgl. von Stengel, Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts a. a. O. S. 119 ff. Stuttgart 1886.

Den Unterschied zwischen dem eigenen und dem übertragenen Wirkungskreis der Gemeinde darzulegen, liegt außerhalb des Bereiches der vorliegenden Arbeit, da die Kosten der „übertragenen“ Aufgaben vorwiegend durch den Staat gedeckt werden. Desgleichen werden wir den Wirkungskreis der städtischen Verwaltung nur so weit behandeln, als er die Finanzverwaltung der Stadt, den Kernpunkt unserer Abhandlung berührt.

## Das Finanzrecht der Stadt Osnabrück.

In den jeweiligen verwaltungsrechtlichen Grundlagen der Stadt Osnabrück wurzelte das Finanzrecht, das in seiner Ausdehnung unmittelbar durch die Entfaltung der städtischen Aufgaben bestimmt wurde. Die Gemeinde besaß als Korporation die Fähigkeit, Vermögen zu erwerben, zu besitzen, zu verwalten und ebenfalls Schulden zu kontrahieren, da sie ja zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben auf die Deckung der hieraus erwachsenden Unkosten Bedacht nehmen mußte. Reichte zu diesen Zwecken das Gemeindevermögen nicht aus, so mußte das Fehlende durch Gemeindeabgaben oder Gemeindesteuern getilgt werden.

Als selbständige Stadt konnte die Gemeinde Osnabrück die Abgaben nach Maßgabe der bestehenden Gesetze erheben, d. h. also, wenn Rat und Stände hierüber einen verbindlichen Beschluß gefaßt hatten. Eine Besteuerungsgrenze, über welche hinauszugehen nicht angängig war, gab es nicht. Nur hinsichtlich der Besteuerungsart waren Schranken vom Landesherrn gesetzt, die bereits bei Erörterung der verwaltungsrechtlichen Grundlagen Osnabrücks erwähnt sind. [1])

Bei der ausgedehntesten staatlichen Bevormundung unter dem französischen Regime, das sich nicht im geringsten um Gemeindeinteressen bekümmerte, kann man wohl kaum von einem kommunalen Finanzrecht sprechen: während dieser Zeit gab es nur ein staatliches Finanzrecht, welches kein anderes neben sich bestehen ließ.

Die hannoversche und späterhin die preußische Regierung ließen der Stadt bei Erhebung kommunaler Abgaben wieder insofern freien Spielraum, als es sich mit den Staatsgesetzen vereinbaren ließ. Es ist jedoch zu bemerken, daß die Stadt, da sie einen äußerst ertragsfähigen Gemeindebesitz in Gestalt eines Kohlenbergwerks besaß, nur einen sehr geringen Gebrauch von ihrem freien Finanzrecht bis un-

[1]) Vgl. S. 12.

gefähr 1870 machte. Direkte Gemeindesteuern[1]) wurden bis zum Jahre 1868 überhaupt nicht erhoben. Das kommunale Erhebungsrecht von Abgaben beschränkte sich allein auf die sogenannten Gebühren und die indirekten Gemeindesteuern in der Form der Akzise. Letztere jedoch, die einzig bedeutende Gemeindeabgabe, konnte sich nur innerhalb enger Grenzen bewegen, da sie nur den örtlichen Konsum treffen und die staatlichen Bestimmungen nicht verletzen durfte. Die angewachsene Schuldenlast der Stadt bewog erst seit 1868 die Anwendung direkter Kommunalsteuern, deren Art und Steuerfuß von der Genehmigung der staatlichen Aufsichtsbehörde abhängig gemacht wurden.

Das Finanzrecht hinsichtlich des Schulden- und Ausgabewesens Osnabrücks war so eng mit dem städtischen Verwaltungsrecht verknüpft, daß sich die hierfür geltenden Bestimmungen von selbst daraus ableiten lassen: ein Beweis dafür, daß eine Finanzgeschichte gleichzeitig eine Rechtsgeschichte ist.

Es ist aber unmöglich, das gesamte Finanzrecht der Stadt Osnabrück mit wenigen Worten zu bezeichnen; dies ergibt sich erst vollständig aus der ganzen Abhandlung.

## Die Organisation der Finanzverwaltung.

Die Verwaltung des städtischen Vermögens erforderte aus sich selbst heraus und, um eine ständige Kontrolle für die zuständigen Aufsichtsbehörden zu ermöglichen, eine bestimmte geregelte Ordnung auf dem Gebiete des Rechnungswesens. Wie in politischer Hinsicht, so brachte auch hier die Zeit die größte Verschiedenheit hervor.

Vor dem dreißigjährigen Kriege gestalteten sich die Haushaltsrechnungen sehr primitiv. Es waren viel Nebenrechnungen vorhanden, die teils nebeneinander, teils ineinander liefen. Eine Generalrechnung, worin sämtliche Einnahmen und Ausgaben vereinigt waren, gab es sogar bis zum Jahre 1803 nicht Erst von 1804 ab — und das war ein großer Fortschritt gegen früher — wurde ein vollständiges und genaues Bild des Haushalts in einer Rechnung zusammengestellt geliefert. Seit dem dreißigjährigen Kriege wurden zwei von einander unabhängige Rechnungsbücher geführt, die zusammengenommen den gesamten Stand des Haushaltes darlegten: die sogenannte Lohnrechnung und die Zahlrechnung. In die letztere floß als Einnahme der Schoß

[1]) Abgesehen von dem Bürgerrechtsgeld.

und die etwa zinsbar aufgenommenen Kapitalien. Als Ausgabe wurden hier die Zinsen der Schuld, die Kontributionen, die Einquartierungslasten fremder Truppen und etwaige Geldgeschenke an Fürsten, Heerführer usw., um dieselben für die Stadt günstig zu stimmen, aufgeführt. In der Lohnrechnung wurden die übrigen Einnahmen (Akzise, Bürgergelder, Pachtgelder, Polizeistrafen, Konzessionsgelder von den Gilden usw.) und Ausgaben (Gehälter, Verwaltungsausgaben, Bauausgaben, die Kosten für Rechtshändel, für Bewachungs- und Verteidigungsmittel, für das Armenwesen usw.) verrechnet.

Man darf nun aber nicht annehmen, daß in diesen zwei Hauptrechnungen das gesamte städtische Rechnungswesen zutage trat. Es steht vielmehr fest, daß in jener Zeit eine fiskalische Kasseneinheit nicht gang und gäbe war, daß also sämtliche Einnahmen und Ausgaben nicht durch eine Hauptkasse liefen, wie dies doch in der modernen Zeit der Fall ist. Der damalige städtische Haushalt hatte innerhalb der Kämmerei eine Menge verschiedener kleiner Ressorts, die alle einzeln für sich gewirtschaftet haben und einen für sich bestehenden, von der eigentlichen Finanzverwaltung völlig abgeschlossenen Haushalt bildeten. Diese alle führten ihre Einnahmen nicht sofort an die Stadtkasse ab, sondern gebrauchten sie auch zur Deckung der Ausgaben, die ihnen bei Erhebung der Einnahmen erwuchsen.

Man wandte jedoch dieses Verfahren nicht an, um einen Nettoetat zu erzielen, sondern man handelte nach dem Prinzip der Spezialisierung. Mit anderen Worten: für jede besondere Einnahme wurde sofort die dazu gehörige Ausgabe seitens der kleineren Ressorts zur Verausgabung gebracht, ohne daß deswegen eine höhere Instanz um Genehmigung dieser Ausgaben angegangen zu werden brauchte. Die Machtbefugnis und Vollzugskraft der Verwalter dieser einzelnen kleinen Kassen war bedeutend weitgehender, als dieses heutzutage üblich ist. Erst wenn die Einnahmen größer waren, als zur Bestreitung der laufenden Ausgaben erforderlich war, wurde das Plus an die Kämmereikasse abgeführt. Bei etwa vorkommendem Defizit, wenn also die Einnahmen dieser kleinen Kassen so gering waren, daß nicht einmal die notwendigsten laufenden Ausgaben bestritten werden konnten, mußte ein besonderer Zuschuß aus der Hauptkasse eintreten. Hieraus folgte, daß die einzelnen Kämmereiressorts erst dann mit der städtischen Hauptfinanzverwaltung in Verbindung traten, wenn sie Überschüsse ablieferten oder Zuschüsse erhalten mußten.[1])

---

[1]) Bedauerlicherweise sind diese Nebenrechnungen nicht mehr vorhanden, so

Abgesehen von diesen Mängeln, die die reine Einnahme und Ausgabe in den Hauptrechnungen nicht hervortreten ließen, wurde auch die Jahresrechnung dadurch nicht vollständig abgeschlossen, daß sie am Neujahrstage öffentlich verlesen wurde. Den Kassenbestand faßte man am Schlusse der Rechnung mit den Resten der Einnahme zusammen und setzte sie wieder in die neue Rechnung ein, wogegen man die Ausgabenreste unter die laufenden Ausgaben brachte. Dadurch war es unmöglich geworden, den Haushalt eines Jahres rein abzuschließen, da ja sämtliche Titel am letzten Tage des Jahres noch nicht erledigt sein konnten.[1]

Daß diese allgemeine Zersplitterung des Kassenwesens ein schwerer Mißgriff war, der so manchen krankhaften Auswüchsen Vorschub leistete, liegt auf der Hand. Das Grundübel aber bestand darin, daß man blindlings drauflos wirtschaftete, ohne sich nach einem nach der Höhe der wahrscheinlichen Einkünfte berechneten Finanzplane zu richten. Kurz, es gebrach an der notwendigen Klarheit und Übersichtlichkeit.

Die Franzosen sollten auch hier die Lehrmeister werden. Die Anforderungen, welche sie an die Stadt stellten, konnten vermittels der veralteten Ordnung im Finanzwesen nicht erfüllt werden, und so brachte die daraufhin eingeführte Reorganisation den Stadthaushaltsetat (Voranschlag). Das Wesen dieses Voranschlages bestand in der Berechnung, und wo diese nicht möglich war, in der Schätzung der zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben in einer bevorstehenden Finanzperiode erforderlichen Ausgaben, sowie der zur Deckung derselben zu erwartenden Einnahmen und in der Bilanzierung beider.[2] Die Vorzüge, die dieser festbestimmte Verwaltungsplan dadurch gab, daß Einnahmen und Ausgaben im voraus in ein richtiges Verhältnis gesetzt wurden, erhöhten sich noch durch die inzwischen ebenfalls erfolgte strenge Zentralisierung des Kassenwesens. Es gab von dieser Zeit ab nur eine Kasse und für ihre ordnungsmäßige Verwaltung war allein der Gemeindevorstand verantwortlich. Der städtische Haushaltsetat erreichte eine weitere Bedeutung insofern, als er an die Genehmigung der staatlichen Behörden gebunden war. Während der französischen Zeit bestanden sogar über die Abfassung des Gemeinde-

---

daß der Schleier, der schon damals so undurchdringlich war, wohl niemals gelüftet werden kann.

[1]) S. Mitteilungen des historischen Vereins zu Osnabrück. Band XI S. 21.

[2]) Definition nach Seidlers Budget und Budgetrecht. Wien 1885.

budgets eingehende Vorschriften. Danach teilte sich das Budget naturgemäß in zwei Abteilungen oder Kapitel: Einnahmen und Ausgaben. Das erste Kapitel wies lediglich alle Einnahmen, die der Stadt zukamen, mit den Quellen, aus denen sie flossen, auf. Es zerfiel in vier Einnahmegattungen, nämlich

1. Einkünfte von verpachteten oder vermieteten Gemeindegütern, einschließlich der Miete von verpachteten Ständen auf Messen und Jahrmärkten, Hallenmiete usw.;

2. Einkünfte aus Steuern;

3. Einkünfte von Gewicht und Maß nebst Schaugebühren;

4. Anteil der Stadt an den Geldstrafen in Munizipal-Polizeisachen.

Das die Ausgaben behandelnde Kapitel bestand aus sechs Kolumnen. Die vier ersten brachten die Vorschläge des Maires, des Munizipalrats, des Unterpräfekten und des Präfekten. Auf der fünften Reihe war die Entscheidung des Ministers verzeichnet, die sechste diente für Bemerkungen.

Die Ausgabegattungen waren erheblich differenzierter als die Einnahmen. Sie wiesen auf:

1. Grundsteuer von dem Gemeindeeigentum;

2. Abonnementskosten für das Gesetzbulletin und die Departementalblätter;

3. Bureaukosten der Mairie, wie für Holz, Licht, Tinte, Federn, Papier, Möbeln, Gehalt der Schreiber, Boten usw.;

4. Gehalt des Gemeindesekretärs;

5. Gehalt des Munizipaleinnehmers;

6. Gehalt der Feldhüter;

7. Zuschuß der Gemeinde zu den Kantonskosten;

8. Beiträge zur Unterhaltung von Wohltätigkeitsanstalten (z. B. Armenwesen);

9. Beiträge zur Unterhaltung der Unterrichtsanstalten;

10. jährliche Unterhaltungskosten der Hallen, Meß- und Marktstände;

11. Unterhaltung des Straßenpflasters;

12. Kosten für nächtliche Beleuchtung;

13. Entschädigung des Maires, Maireadjunkten und Polizeikommissars;

14. Ausgaben für den öffentlichen Gottesdienst;

15. Unterhaltungs- und Ausbesserungskosten der Brunnen, Wasserleitungen, Kanäle, Brücken, Ufer und Uferdämme;

16. zufällige Ausgaben;

17. Zinsen der älteren, bereits vor dem Jahre 1807 liquidierten und festgesetzten Gemeindeschulden.[1])

Diese bis ins kleinste gehenden Bestimmungen brachten jedoch den großen Nachteil mit sich, daß die Aufstellung der Budgets für die Munizipalbehörden eine äußerst schwierige war. Da die Etats den vorschriftsmäßigen Instanzenweg zu durchlaufen hatten, so kam es vor, daß sich ihre definitive Fertigstellung oft um mehrere Monate verzögerte. Nun konnte aber ohne königliche Genehmigung der Budgets keine Zahlung aus den Gemeindeeinkünften vor sich gehen; die Folge davon war, daß auch die Gemeindeausgaben sehr unregelmäßig beglichen wurden. Wie sehr dies zum Nachteil der Kommune gereichte, läßt sich daraus ersehen, daß z. B. während dieser Zeit fast nichts für Kommunalanstalten, Bauten usw. geschehen ist, auch die Munizipalbeamten litten darunter hinsichtlich der Auszahlung Gehälter. Kein Wunder also, wenn die Ausgaberückstände von Jahr zu Jahr mehr anwuchsen. Eine große Last verwickelter Gemeindeschulden war das unerfreuliche Geschenk, das die Fremdherrschaft der Stadt Osnabrück gemacht hatte.[2])

Dies mag wohl auch der Grund gewesen sein, daß man gleich nach der Franzosenzeit die Aufstellung eines Budgets für schädlich und umständlich hielt. Dementsprechend befolgte die städtische Verwaltung wieder 22 Jahre hindurch einen vorher bestimmten Wirtschaftsplan nicht. Man begnügte sich, die Zentralisation in der Finanzverwaltung bestehen zu lassen. Mit der Ausdehnung des wirtschaftlichen Betriebes zeigten sich aber die Einnahmen und Ausgaben immer mehr schwankend und so wuchs die Notwendigkeit, zur Aufrechterhaltung des Gleichgewichts im städtischen Finanzwesen wieder auf den Voranschlag zurückgreifen zu müssen. Und so beschloß der Magistrat, mit dem Jahre 1835 beginnend, jährlich einen Haushaltsplan zu entwerfen, für dessen Abfassung bis in die modernste Zeit hinein keinerlei bindende Bestimmungen bestanden. Allmählich hat sich diese Etatsaufstellung als die wichtigste Arbeit des Magistrats

---

[1]) Vgl. Thimme, Die inneren Zustände des Kurfürstentums Hannover unter der französisch-westfälischen Herrschaft. Band II a. a. O. S. 599 ff. Hannover u. Leipzig 1893 u. 1895.

[2]) Vgl. ebenda Band II S. 138/139.

herausgebildet. Die definitive Feststellung erfolgte durch Zustimmung der Bürgervorsteher. In gleicher Weise wurden auch außerordentliche, im Voranschlag nicht vorgesehene Ausgaben bewilligt.

Der Zweck der Etats äußerte sich nach zwei Seiten: in der einen Hinsicht war er ein wirtschaftlicher, indem die Etats den ökonomischen Zustand der Stadt während einer bestimmten Zeit festlegten, somit also das Fundament ihrer wirtschaftlichen Dispositionen bildeten; in der anderen Hinsicht war der Zweck ein rechtlicher, indem die Voranschläge die Normen für den Umfang der Verfügungsbefugnisse des Magistrats über die Mittel der Stadt, beziehungsweise dessen Verantwortlichkeit nach dieser Seite angaben. Zugleich waren sie auch die Richtschnur für die Kassenverwaltung, Rechnungslegung und Rechnungskontrolle.[1])

Die Kassenverwaltung vollzog sich durch Beamte, die dem Magistrat direkt unterstellt und verantwortlich waren. Zur Vereinnahmung oder Auszahlung von Geldern wurden sie unmittelbar vom Magistrate angewiesen. Im Interesse einer sorgfältigen und zuverlässigen Kassenführung waren besondere gesetzliche Vorschriften in betreff der Kassenbeamten und des Verfahrens in Kassensachen gegeben.

Über die geführte Verwaltung der städtischen Finanzen hatte die Stadtkasse Rechnung zu legen und dieselbe dem Magistrate zur Revision zuzustellen. Dieser hatte sie mit seinen Erinnerungen und Bemerkungen den Bürgervorstehern zur Prüfung, Feststellung und Entlastung vorzulegen, und mußte nach dem Feststellungsbeschluß eine Abschrift der Aufsichtsbehörde einreichen. Die Rechnungslegung bezweckte, die Resultate der städtischen Verwaltung darzustellen und den Nachweis zu liefern, daß die Gemeindeeinnahmen in vorgeschriebener Weise vereinnahmt, verwandt und berechnet waren, und daß die Verwaltungsgrundsätze richtig und dem Interesse der Gemeinde dienend angewandt wurden.

Die Wichtigkeit der Prüfung der Jahresrechnung durch den Magistrat und die Bürgervorsteher zeigte sich darin, daß nicht allein ihre Richtigkeit festgestellt, sondern auch in das Wesen der Verwaltung eingedrungen wurde. Es trat hierbei zutage, in welcher Weise die Verwaltung geführt war, ob Mißbräuche eingerissen waren, ob das städtische Einkommen innerhalb der gezogenen Schranken so vorteilhaft als möglich benutzt war, ob die gemachten Ausgaben an-

---

[1]) Vgl. Oertel, Städteordnung, § 66 Abs. 1. Liegnitz 1883.

gebracht gewesen waren, und schließlich, ob mit möglichster Sparsamkeit verfahren war oder eine Einschränkung der gehabten Kosten hätte stattfinden können.

Es ist noch zu bemerken, daß neben der städtischen Kämmereikasse diejenigen städtischen Anstalten, welche den Charakter von gewerblichen Unternehmen hatten, wie z. B. das Kohlenbergwerk, das Gas- und Wasserwerk, das Schlachthaus, eigene Kassenführung besaßen und nur entweder einen Überschuß an die städtische Hauptkasse abführten, oder einen Zuschuß erforderten. Bei der städtischen Sparkasse verstand es sich von selbst, diese Kasse gesondert zu verwalten.

---

## Dritter Teil.

# Die Ausgaben für kommunale Zwecke.

Die Lebensbetätigung der Stadt Osnabrück hat in der Zeit, die für unsere Betrachtungen gewählt ist, die vielseitigsten Gestaltungen angenommen. Wie jede Kulturstufe andere Bedürfnisse erweckte und in den Vordergrund stellte, so zeigte sich auch im städtischen Verwaltungswesen bald dieses, bald jenes Moment als Hauptausgabeart besonders prägnant hervortretend.

Da der Rückblick auf das Osnabrückische Finanzwesen sich über einen Zeitraum von 250 Jahren erstrecken soll, möchten wir im folgenden die geschichtliche Entwickelung der kommunalen Angelegenheiten wahren und von diesem Standpunkte aus die öffentlichen Aufgaben in der Reihenfolge, wie sie die Zeit schuf, betrachten.

Die Veränderungen innerhalb dieses Gebietes möchten die folgenden Tabellen am besten kennzeichnen.

Übersichten über die Gesamtausgaben der Stadt in den Jahren 1675, 1800, 1850 und 1900/01.

| Jahr | 1675 Mk. | 1800 Mk. |
|---|---|---|
| Bewachung und Verteidigung . . . | 1 449 | — |
| Bauausgaben . . . . . . . . . . . | 4 233 | 17 163 |
| Rechtshändel . . . . . . . . . . | 96 | 4 179 |
| Armenwesen . . . . . . . . . . . | 510 | 2 778 |
| Schuldentilgung . . . . . . . . . | 3 000 | — |
| Zinsen für die öffentliche Schuld . . | 7 869 | 7 137 |
| Unkosten aus öffentlichen Besitzungen | 939 | 1 338 |
| Schulen . . . . . . . . . . . . | — | 126 |
| Verwaltungskosten . . . . . . . . | 9 942 | 13 633 |
| Verschiedene kleinere Ausgaben. . . | 2 241 | 3 971 |
| Summa: | 30 279 | 50 325 |

| Jahr | 1850 Mk. | 1900/01 Mk. |
|---|---|---|
| Bauausgaben . . . . . . . . . . . | 11 532 | unter Verkehrswesen bzw. städtische Anstalten |
| Grunderwerb . . . . . . . . . . . | 8 052 | unter Extraordinarium |
| Schuldenverwaltung . . . . . . . . | 19 278 | 156 504 |
| Schulen . . . . . . . . . . . . . | 6 069 | 330 712 |
| Verkehrswesen . . . . . . . . . . | 30 651 | 147 867 |
| Armenwesen . . . . . . . . . . . | — | 72 549 |
| Städtische Anstalten . . . . . . . | — | 105 545 |
| Provinzialsteuer . . . . . . . . . | — | 70 870 |
| Verwaltungskosten . . . . . . . . | 49 542 | 300 931 |
| Erhebungskosten der Steuern usw. . . | — | 50 276 |
| Verschiedene kleinere Ausgaben . . . | 12 243 | 81 501 |
| Extraordinarium . . . . . . . . . | — | 394 749 |
| Summa: | 137 367 | 1 711 504 |

## Ausgaben für die städtische Bewachung und Verteidigung.

Für die Entstehung von Städten ist eine für den Verkehr günstige geographische Lage zu jeder Zeit die ausschlaggebende Vorbedingung gewesen. Unmittelbar darauf war aber das militärische Moment die bedeutsamste, wenn nicht überhaupt, Existenzbedingung. Das Aufblühen Osnabrücks und die Behauptung seiner Selbständigkeit lag jedenfalls in dem militärischen Charakter, den es bis gegen das Ende des 18. Jahrhunderts behauptete, begründet. Wenn auch der Aufwand, den die Stadt für diese Zwecke zu machen hatte, nach dem dreißigjährigen Kriege ein nicht mehr so großer war, wie im 16. und im Anfang des 17. Jahrhunderts, [1]) so verlangt doch eine Ausgabe, die verschiedentlich die Höhe von 1200 M. erreichte — für damalige Zeiten ein ziemlicher Ausgabeposten —, eine kurze Erwähnung.

Man muß ferner berücksichtigen, daß dieser Posten nur die Kosten für Geschütz, Pulver, Blei, sonstige Waffengeräte, Verschanzungen, Gräben, Landwehren usw. angab. Die sämtlichen Aufwendungen für die militärischen Zwecke ließen sich aus den Stadtrechnungen nicht mehr herausschälen, da die Besoldung und Kleidung für die Stadtsoldaten unter dem Titel „Verwaltungsunkosten“ mit verrechnet wurden. Ebenfalls möchten sich mit dem Posten „Bauausgaben“ Aufwendungen für Befestigungen der Stadt, wie z. B.

[1]) Vgl. Stüve, Das Finanzwesen der Stadt Osnabrück bis zum Westfälischen Frieden a. a. O. S. 26 ff. Osnabrück 1878.

Mauerwerke usw., vermengt haben, ohne daß eine Aussonderung möglich wäre. Bei den hierzu verausgabten Summen wurde nur angegeben: „für Zimmerlohn, für Bauholz, für Steine, für Mauerwerk.“

Alles dieses beweist, daß in Wirklichkeit das Bewachungs- und Verteidigungswesen weit mehr Kosten verursachte, als die beigegebenen Zahlen aufweisen. Ihr Sinken läßt gleichzeitig erkennen, wie die militärische Gewalt im Laufe des 18. Jahrhunderts allmählich in die Hände der Staaten überging.

Die Ausgaben für Bewachungs- und Verteidigungsmittel beliefen sich:

| Jahr | Kosten Mk. | Jahr | Kosten Mk. |
|---|---|---|---|
| 1648 | 2 460 | 1761 | 519 |
| 1675 | 1 449 | 1765 | 1 137 |
| 1700 | 225 | 1770 | 363 |
| 1710 | 1 350 | 1775 | 636 |
| 1720 | 1 035 | 1780 | 420 |
| 1730 | 1 194 | 1785 | 477 |
| 1740 | 387 | 1790 | 870 |
| 1750 | 1 005 | 1793 | 435 |
| 1755 | 879 | 1798 | 288 |

## Ausgaben für bauliche Zwecke.

Die Aufwendungen der Stadt für das Bauwesen hingen im 17. und 18. Jahrhundert, wie schon erwähnt, mit den Kosten für Bewachung und Verteidigung der Stadt eng zusammen. An Herstellung von städtischen Neubauten, wie deren in verschiedenster Hinsicht die Gemeinde dringend bedurfte, war bei der Erstarrung im Stadtwesen, die das ganze 18. Jahrhundert kennzeichnete, natürlich nicht zu denken. Man beschränkte sich darauf, durch die notwendigsten Reparaturen dem Verfall entgegenzutreten. Verschlangen doch diese allein schon ansehnliche Summen (s. folgende Tabelle), und bei den gedrückten Verhältnissen der städtischen Finanzen mußte von jeder irgendwie entbehrlichen Aufwendung Abstand genommen werden. Auf dem Gebiete des Verkehrswesens geschah infolgedessen gar nichts, wenn nicht die Einwohner selbst dafür Hand anlegten. Erst als der Stadt die Sorge für ihre Sicherheit abgenommen war, begann sie hier ihre Aufgaben zu erkennen.

Am notwendigsten war der Straßenbau. Ein Pflaster von Schinkel-

steinen hatten zwar alle Straßen, aber es war schlecht unterhalten und uneben; Trottoire gab es nicht. Der Rinnstein lag in der Mitte des Weges und hatte meistens keinen Abzug. Diese unzulänglichen Verhältnisse wurden endlich mit dem Anfange des 19. Jahrhunderts durch eine vollständige, einheitliche Neupflasterung aller Straßen, die auch mit Bürgersteigen versehen wurden, abgeschafft. Bis zum Jahre 1835 wurden dann jährlich 1200 Mark für Straßenverbesserungen ausgeworfen; erst späterhin erfolgten größere Aufwendungen (s. folgende Tabelle). Mit den Straßenneubauten und besonders den Straßenverbreiterungen begann man ungefähr um das Jahr 1850 langsam vorzugehen; seit 1875 schritt man hiermit planmäßig zu Werke, nachdem diese Frage endgültig durch das Gesetz vom 2. Juli 1875 geregelt worden war. Weitere diesbezügliche Ausführungen werden hierüber unter „Beiträge der Adjazenten zu Straßenbau und Pflasterung" noch gebracht werden. [1])

Mitte der 1850er Jahre setzte die Kanalisierung der Stadt ein. Infolge der Wahrnehmungen, welche durch das Auftreten der Cholera-Epidemie in einzelnen Teilen der Stadt gemacht wurden, war die Aufmerksamkeit des Magistrats besonders auf den mangelhaften Zustand der Kanäle und Wasserabzüge gelenkt worden. Notgedrungen mußte hier eingegriffen werden. Wir kommen noch an anderer Stelle auf diesen Gegenstand zurück und beschränken uns hier, nur auf die Kosten hinzuweisen, welche der Stadt abzüglich der von den Anliegern der Kanäle zu zahlenden Beiträge erwuchsen. [2])

Bezüglich der sonstigen Bauten, wie sie in der verschiedensten Weise der Stadt Osnabrück oblagen, würde es zu weit führen, auf alle Einzelheiten einzugehen. Was bis nach der französischen Zeit versäumt war, mußte notwendigerweise nachgeholt werden, um die städtischen Gebäude vor dem drohenden Verfalle zu schützen. Neubauten machten sich mit dem zunehmenden Wachstum der Stadt dringend geltend; wie die folgende Tabelle aufweist, war die Steigerung für diese Zwecke seit 1870 bis in die neueste Zeit ganz enorm. Speziell waren die Aufwendungen für Schulneubauten groß. Das Emporschnellen der Bauausgaben seit 1898/99 war zurückzuführen auf den Erweiterungsbau des städtischen Krankenhauses und den Neubau der Artilleriekaserne und des Elektrizitätswerkes. [3])

---

[1]) Vgl. daselbst.

[2]) Vgl. die näheren Ausführungen unter „die Kanalisationswerke".

[3]) Diese außerordentlichen Kosten wurden durch Anleihen gedeckt.

Die Ausgaben für das Bauwesen der Stadt Osnabrück.

| Jahr | I. Ausgaben für das Bauwesen Mk. | II. Darunter waren für Straßenneubauten [1]) Mk. | III. Darunter waren für Kanal- und Wasserbauten [1]) Mk. | IV. Summe von II und III Mk. | V. IV in % der Ausgaben für I | VI. I in % der ordentlichen Gesamtausgaben der Stadt | VII. In Halle a/S. betrugen die Ausgaben für das Bauwesen % der ordentlichen Gesamtausgaben |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1648 | 4 643 | — | — | — | — | 9,95 | — |
| 1675 | 4 233 | — | — | — | — | 15,52 | — |
| 1701 | 1 758 | — | — | — | — | 6,58 | — |
| 1710 | 1 641 | — | — | — | — | 6,48 | — |
| 1720 | 1 779 | — | — | — | — | 6,84 | — |
| 1730 | 2 079 | — | — | — | — | 8,33 | — |
| 1740 | 2 493 | — | — | — | — | 10,48 | — |
| 1751 | 2 865 | — | — | — | — | 11,70 | — |
| 1760 | 3 429 | — | — | — | — | 10.35 | — |
| 1770 | 5 577 | — | — | — | — | 19,66 | — |
| 1780 | 7 173 | — | — | — | — | 21,65 | — |
| 1790 | 5 934 | — | — | — | — | 17,76 | — |
| 1800 | 7 614 | ? | ? | — | — | 15,13 | — |
| 1808 | 12 498 | 1 200 | ? | — | — | 26,93 | — |
| 1815 | 7 041 | 1 200 | 1 248 | 2 448 | 34,77 | 8,01 | — |
| 1830 | 3 876 | 1 200 | 510 | 1 710 | 44,12 | 5,54 | — |
| 1840 | 12 073 | 5 865 | 1 074 | 6 939 | 57,47 | 11,37 | — |
| 1851 | 33 657 | 18 735 | 7 185 | 25 920 | 77,01 | 23,52 | — |
| 1860 | 19 245 | 3 150 | 1 821 | 4 971 | 25,83 | 11,97 | — |
| 1865 | 48 534 | 6 654 | 1 869 | 8 523 | 17,56 | 28,04 | — |
| 1870 | 43 704 | 13 902 | 16 503 | 30 405 | 69,57 | 14,35 | — |
| 1876/77 | 83 267 | 29 278 | 26 278 | 55 556 | 66,72 | 17,85 | — |
| 1880/81 | 79 671 | 28 482 | 21 848 | 50 330 | 63,17 | 18,13 | — |
| 1885/86 | 187 955 | 24 267 | 11 176 | 35 443 | 18,86 | 35,43 | 34,22 |
| 1890/91 | 277 294 | 24 273 | 33 490 | 57 763 | 20,83 | 45,75 | 17,38 |
| 1892/93 | 172 051 | 93 746 | 42 473 | 136 219 | 79,17 | 23,52 | — |
| 1894/95 | 139 906 | 29 766 | 40 546 | 70 310 | 50,26 | 20,14 | — |
| 1896/97 | 289 699 | 53 684 | 43 102 | 96 786 | 33,41 | 34,36 | 14,18 |
| 1898/99 | 613 175 | 39 852 | 44 816 | 84 668 | 13,81 | 51,67 | 15,00 |
| 1900/01 | 1 077 635 | 37 991 | 46 036 | 84 027 | 7,80 | 81,84 | — |

[1]) Soweit sie allein der Kämmereikasse zur Last fielen.

## Die Schuldenverwaltung.[1])

Man könnte mit Recht sagen, daß die Eigentümlichkeiten in der Entwicklung einer Stadt am deutlichsten in den Schuldverhältnissen zum Vorschein kommen. Die kommunalen Einnahmequellen vertragen es nicht, ebenso schnell gesteigert zu werden, wie die Bedürfnisse, die an die Gemeinde plötzlich oder in großem Umfange herantreten, es verlangen. Bei solchen Fällen bleibt dann nichts weiter übrig, als durch eine Anleihe die außerordentlichen Ausgaben zu decken und die kontrahierte Schuld im Verlauf einer längeren Zeit zu tilgen.

Die Stadt Osnabrück hat sich dieser Notwendigkeit in den letzten 250 Jahren ebenfalls nicht verschließen können, um so mehr als die Anforderungen, die die politischen und lokalen Verhältnisse stellten, stets zur Lebensfrage für die Stadt wurden. Die Aufwendungen für die Schuld im 17. und 18. Jahrhundert waren größtenteils aus den Kriegslasten und Kontributionen für den eigenen Landesherrn erwachsen; sie standen damit im Gegensatz zu den Ausgaben an Zinsen und Amortisation der Schulden, die im 19. Jahrhundert die Stadt auf sich nehmen mußte. Die Entwicklung des Verkehrswesens, die Sorge für die Gesundheit der Einwohner verlangten die Regulierung und Verbreiterung der Straßen, die Einrichtung des Kanalnetzes usw. Infolge der gesteigerten Bedürfnisse wurde die Errichtung von städtischen Werken erforderlich, die bei ihrem Nutzen für die Einwohnerschaft eigene Erträge, ja selbst große Überschüsse über die verursachten Kosten lieferten. War daher der Schuldenbestand in älterer Zeit durchaus unproduktiver Art, so wichen die etwa seit dem Jahre 1820 gezogenen Schulden sehr wesentlich darin ab, daß durch die Anwendung der gemachten Anleihen das Besitztum der Stadt in höherem Maße gewachsen war, als es durch die hinzugekommene Schuld gemindert wurde.

Da die Ausgaben für die Verzinsung und Amortisation der Schulden sich auf das engste mit der Frage der Anleihenaufnahme berühren, möchten wir, um den Zusammenhang nicht zu stören, die weiteren Ausführungen hierüber in dem Teile „Außerordentliche Einnahmen" geben.

---

[1]) Vgl. die Ausführungen unter „Die außerordentlichen Einnahmen".

## Das Armenwesen.

Nach den Anschauungen des Mittelalters wurde das Armenwesen hauptsächlich als ein Teil der kirchlichen Aufgaben betrachtet, im übrigen beschränkte man sich darauf, neben den kirchlichen Almosen auch freiwillige weltliche Spenden für Wohltätigkeitszwecke bestehen zu lassen. Da das Almosennehmen nicht als herabwürdigend angesehen wurde, so nahm die Bettelei in Osnabrück, wie dies in den übrigen Städten gleichfalls geschah, außerordentlich überhand, so daß sie schließlich zu einer unerträglichen Last und Gefahr wurde.[1]) Die Obrigkeit der Stadt sah sich also gezwungen, um die öffentliche Ordnung aufrecht zu erhalten, gegen dieses Unwesen einzuschreiten. In bezeichnender Weise geschah dies zunächst dadurch, daß die Unterstützungsbedürftigen zum Almosensammeln behördliche Erlaubnis haben, also die Konzession zum Betteln besitzen mußten. Es wurden Bürger in den einzelnen Stadtteilen bestimmt, die diese hilfsbedürftigen Personen festzustellen hatten. Die so privilegierten Bettler durften aber nur an bestimmten Stunden und Tagen ihre Tätigkeit ausüben; bei Übertretung verfielen sie in Strafe und im Wiederholungsfalle wurde ihnen ihre Konzession entzogen. Damit aber die auswärtigen Bettler nicht zu kurz kommen sollten, war ihnen ebenfalls eine bestimmte Zeit gesetzt. Die Spenden des Rats kamen dagegen nur noch den kranken und gebrechlichen Stadtarmen, die nicht betteln gehen konnten, oder auch den verschämten Armen zugute. Arme Kinder wurden zur Schule und später zur Arbeit angehalten; „in den Abendstunden durften sie mit frommen Gesängen umhergehen und das Mitleid anrufen.“[2])

Man konnte sich jedoch nach einer Reihe von Jahren der Notwendigkeit nicht verschließen, strengere Maßregeln gegen die Bettelei zu ergreifen, und die Armen von den Straßen und Türen fortzuschaffen. Der Durchführung dieser Aufgabe standen große Schwierigkeiten entgegen, da sie gerade in die schlimmsten Zeiten des dreißigjährigen Krieges fiel. Dennoch kam die neue Armenordnung 1634 zustande, die bis zum Jahre 1810 bestehen blieb. Sie ging von dem Gedanken aus, daß eine Unterstützung nur da am Platze sein sollte, wo wirkliche Not zutage träte; arbeitsscheue Menschen sollten aus

[1]) Vgl. J. Conrad, Volkswirtschaftspolitik S. 508 ff. Jena 1902.
[2]) Vgl. Mitteilungen des historischen Vereins zu Osnabrück Band VIII S. 123.

der Stadt ausgewiesen werden.[1]) Um dieses Prinzip einheitlich zum Ausdruck bringen zu können, war die Zentralisation der Armenpflege die erste Bedingung. Demgemäß mußte die Verteilung der Unterstützungen allein durch eine Armenkommission vor sich gehen. Die Verabreichung milder Gaben von den Einwohnern selbst an Bettler wurde streng untersagt; freiwillige Spenden sollten auf dem Rathause abgeliefert werden. Sehr bemerkenswert ist, daß in dieser Armenordnung die Wiedererstattung der geleisteten Unterstützungen ausdrücklich ausgesprochen war.

Schon vor der Einführung dieser neuen Armenordnung hatten nicht unbeträchtliche Armenfonds bestanden, die nun mit der Übernahme des Armenwesens in die städtische Verwaltung ebenfalls der unmittelbaren Aufsicht des Magistrats unterstellt wurden. Es war leider nicht möglich, zu ermitteln, wie hoch sich diese Fonds, die die Stadt verzinste, in den einzelnen Jahren beliefen; um das Jahr 1700 hatten sie ungefähr die Höhe von 12 000 Mark erreicht, 1809 betrugen sie 19 650 Mark. Neben diesen verfügbaren Mitteln ergaben die freiwilligen Sammlungen, die teils in den Kirchen, teils auch speziell angestellt wurden, nicht unbedeutende Summen, die wenn sie nicht zum sofortigen Gebrauche gelangten, den Armenfonds zuwuchsen.

| Jahr | Betrag der Sammlung Mk. | Jahr | Betrag der Sammlung Mk. | Jahr | Betrag der Sammlung Mk. |
|---|---|---|---|---|---|
| 1655 | 300 | 1730 | — | 1775 | 597 |
| 1665 | 33 | 1740 | 90 | 1780 | 624 |
| 1675 | 480 | 1750 | 600 | 1785 | 426 |
| 1685 | 390 | 1755 | 384 | 1790 | 384 |
| 1700 | 900 | 1760 | 699 | 1795 | 252 |
| 1710 | 693 | 1765 | 513 | 1800 | 168 |
| 1720 | 567 | 1770 | 372 | 1803 | 138 |

[1]) Die Armenordnung vom 22. Juli 1634 — s. die diesbezüglichen Akten — führte aus: „daß schon in voriger Zeit Gott seinem Volk der Juden gebotten, keine Bettler unter sich zu dulden und ferner die Zahl der Armen an Jung und Alt sich täglich erheufet und soweit erstiegen, daß man des Anlauffens für den Thüren sich fast nicht hat erwehren können, wodurch die Bürgerschaft nicht nur sich merklich beschweret, sondern auch viele Andere, welche der Almosen nicht bedürftig darunter geschlichen, und den rechten Armen das Brod gleichsamb für dem Mund wegkgerissen“ usw.

Außer diesen Geldsammlungen gehörten dem städtischen Armenwesen verschiedene Häuser, die als Kranken- und Waisenhäuser oder als Wohnungen den Stadtarmen zugewiesen wurden. Die Armenpflege übten die Patrone der verschiedenen Stiftungen und ein für das Waisenhaus aus der Bürgerschaft erwähltes, aus einem Buchhalter und 10 Provisoren bestehendes Armenkollegium aus. Die Verteilung der Gaben geschah meistens in Geld und nur soweit in Lebensmitteln, Kleidungsgegenständen usw., als die freiwilligen Spenden der Einwohner zuflossen. Diejenigen, welche der Almosen bedürftig waren, sollten sich auf dem Rathause Dienstags und Freitags einstellen, wo ihnen nach der Lage der Verhältnisse Unterstützung zuteil ward. Kranke oder Gebrechliche sollten sich durch Nachbarn oder Freunde als bedürftig melden lassen.

Die Unterstützungen seitens der Armenverwaltung beliefen sich pro Jahr:

| Jahr | Unterstützungen Mk. | Jahr | Unterstützungen Mk. | Jahr | Unterstützungen Mk. |
|---|---|---|---|---|---|
| 1655 | 420 | 1730 | 417 | 1775 | 942 |
| 1665 | 435 | 1740 | 405 | 1780 | 1 281 |
| 1675 | 510 | 1750 | 975 | 1785 | 1 275 |
| 1685 | 615 | 1755 | 726 | 1790 | 1 764 |
| 1700 | 756 | 1760 | 1 128 | 1795 | 2 418 |
| 1710 | 645 | 1765 | 552 | 1800 | 2 778 |
| 1720 | 612 | 1770 | 1 083 | 1803 | 1 815 |

Mit der Einführung dieser Armenordnung wurde die Straßenbettelei bei Strafe verboten. Die Armenvögte, das waren städtische Beamte, denen die Beaufsichtigung der unterstützten Armen oblag, hatten besonders hierauf zu achten. Eine magistratliche Verordnung vom Jahre 1772 setzte ihre Befugnisse in folgender Weise fest: „Die Armenvögte sollen des Tages und des Abends auf allen Gassen der Stadt wider die Bettler ein wachsames Auge haben, sie fortjagen, und ihnen das gesammelte Geld nehmen. Diejenigen, die sich nicht warnen lassen, sollen auf die Bürgerwache gebracht werden. Die Wirtshäuser sollen visitiert und daselbst betroffene Bettler dem Magistrate angezeigt werden.“ [1]) Fremde Bettler, die arbeitsfähig waren, wurden ohne weiteres ausgewiesen.

---

[1]) Die Einwohner waren wegen dieser Verfügung sehr ungehalten, wie

Um arbeitsfähigen Armen eine Gelegenheit zum Arbeiten zu geben, hatte man in der letzten Hälfte des 18. Jahrhunderts, als Justus Möser Bürgermeister von Osnabrück war, auch hierfür Fürsorge getroffen. Die Leute erhielten Flachs, Hanf oder Wolle, die sie entweder in ihren Wohnungen oder in der eigens dazu eingerichteten Spinnanstalt spinnen konnten. Indes wurde von dieser Einrichtung wenig Gebrauch gemacht.

Die schweren Bürden, welche die französische Okkupation den Einwohnern Osnabrücks brachte, richteten den bescheidenen Wohlstand in der Stadt zugrunde: Armut und Not war in übernehmendem Maße die Folge. Der wachsenden Verarmung durch die bisherige öffentliche und private Wohltätigkeit entgegen zu steuern, war unmöglich geworden, und dies um so mehr, als das Elend sich immer mehr verbreitete und die Almosen und Spenden infolge der schweren Zeiten stetig abnahmen. So geriet das ganze Armenwesen in die größte Verwirrung; nur die allergrößte Not konnte einigermaßen gestillt werden, während die übrigen Unterstützungsbedürftigen selbst sehen mußten, wie sie ihr Leben kümmerlich fristen konnten. Die unausbleiblichen Folgen zeigten sich im Niedergange der Moralität. Vergehen wider das Eigentum nahmen trotz aller scharfen Maßregeln zum Schutze der öffentlichen Sicherheit übermäßig zu. Da diese Schäden nicht nur in Osnabrück allein zutage traten, sondern im ganzen Lande verbreitet waren, sah sich endlich die westfälische Regierung genötigt, hiergegen einzuschreiten. Das Dekret der Regierung vom 24. März 1809 war ein Segen für die Stadt; es gab den direkten Anstoß für eine neue Organisation des Armenwesens, wozu man sich vielleicht aus sich selbst heraus doch nicht so bald entschlossen haben würde. Die allgemeinen Bestimmungen für die Stadt gingen dahin, daß sie zur Unterhaltung derjenigen Armen verpflichtet wurde, die durch einen mehr als einjährigen Aufenthalt in der Stadt das Ansäßigkeitsrecht erlangt hatten. Stand den Unterstützungsbedürftigen dieses Recht noch nicht zu, so mußten sie den Kommunen überwiesen werden, wo sie zuletzt heimatberechtigt gewesen waren, und wenn dies nirgends der Fall war, so galt der Geburtsort als verpflichtet. Der Anspruch auf Unterstützung war bei dem Maire zu erheben, der zunächst festzustellen hatte, ob auch die

---

wenigstens aus einer Verordnung des Magistrats hervorgeht, der die Bürger mit hoher Strafe bedrohte, falls man die Armenvögte bei Verfolgung ihres Auftrages beschimpfen oder gar hindern würde; s. die betr. Akten.

Familie des Unterstützungsuchenden den Vorschriften des Code Napoléon entsprechend nach ihren Kräften zur Unterhaltung des Armen beitrage. Erst wenn diese Unterstützung nicht ausreichend war, hatte der Maire die Pflicht, helfend einzugreifen, indem er den Armen, „wenn er alt und schwach, krank oder gebrechlich war, in ein Hospital aufnehmen ließ, oder wenn er noch rüstig war, ihm Arbeit verschaffte, und wenn er Kinder hatte, dieselben auf Kosten der Gemeinde in einer Schule oder Werkstatt unterbrachte, oder endlich, indem er denselben auf irgendeine Weise an der öffentlichen Wohltätigkeit teilnehmen ließ“.[1]) Nach Möglichkeit sollten die Unterstützungen in natura und nicht in Geld erfolgen. Fremde Bettler, die nach Feststellung ihrer Personalien sich als dem Lande nicht angehörig erwiesen, mußten über die Grenze des Königsreichs geschafft werden. Ein zweites Dekret vom 30. Juni 1810 ergänzte diese Bestimmungen noch weiterhin. Jegliche Bettelei sollte strengstens verboten werden. Wurden arbeitsfähige Arme dabei betroffen, so traf sie eine Gefängnisstrafe, im Wiederholungsfalle wurden sie in ein Korrektions- oder Werkhaus gesteckt; dasselbe Schicksal ward den zur Arbeit unvermögenden Bettlern, wenn sie wiederholt beim Betteln betroffen wurden, zuteil. Mit dem Vagabundenwesen sollte also ein für allemal aufgeräumt werden.

Die westfälische Armengesetzgebung war im ganzen betrachtet als eine vortreffliche zu bezeichnen, es kam jedoch darauf an, ob auch die Ortsarmenverbände, denen nun die gesamte Unterhaltung der Armen zufiel, diese Last zu ertragen imstande waren.

Diese Aufgabe löste die Stadt Osnabrück glänzend in doppelter Hinsicht: einmal in finanzieller Beziehung und zum anderen Male bezüglich der Einrichtung der städtischen Armenanstalt selbst.

Der erste Versuch zur Einrichtung einer neuen Armenversorgungsanstalt[2]) fiel bereits in das Jahr 1801 zurück. Eine sogenannte „patriotische Gesellschaft“ hatte in der Hebung des Armenwesens ihr Arbeitsfeld erblickt. Die unglücklichen Zeiten, die der Stadt aus der Fremdherrschaft erwuchsen, ließen aber die Ausführung dieses vortrefflichen Planes, der sich nach dem Urteile des Präfekten von Osnabrück, Delius, „durch Vollständigkeit, Gründlichkeit und Benutzung der musterhaftesten bekannten Anstalten dieser Art und

[1]) Vgl. Thimme, „Die inneren Zustände des Kurfürstentums Hannover unter der französisch-westfälischen Herrschaft 1806—1813“. Band II S. 587 f. Hannover u. Leipzig 1893 u. 1895.

[2]) Hier und im folgenden vgl. die betr. Akten.

durch Berücksichtigung der eigentümlichen Lokalverhältnisse“ auszeichnete, nicht zu. Nun erinnerte man sich dieses Entwurfs wieder und am 18. Juni 1808 wurde eine Kommission zur endgültigen Regelung des Armenwesens in der Stadt Osnabrück bestimmt. Die Verhandlungen gingen nicht so glatt von statten, als man gehofft hatte, da die konfessionellen Gegensätze auf einander prallten. Dank den Bemühungen des Konsistorialrats Dr. F. A. Gruner gelang es der Kommission endlich am 27. November 1809 einen festen Entwurf über die Organisation des Armenwesens einzureichen. Aus den zerstreuten Armenstiftungen sollte ein zusammenhängendes Ganzes gebildet werden, dessen Kosten samt den erforderlichen Neueinrichtungen auf 36 000 Mark veranschlagt wurden. Die vorhandenen Mittel betrugen 19 650 Mark, worin jedoch der Ertrag der katholischen Armen- und sonstigen Privatstiftungen nicht mit einbegriffen war.[1]) Die fehlende Summe beschloß man durch freiwillige Beiträge zu decken; und in der Tat ergab die probeweise veranstaltete Subskription die mehr als hinreichende Summe von 18 960 Mark. Die Umgestaltung wurde daraufhin sofort in Angriff genommen und schon am 7. Mai 1810 konnte infolge der lebhaften und tatkräftigen Unterstützung des Publikums die städtische allgemeine Armenanstalt eröffnet werden.

Die Fonds der neu gegründeten Armenanstalt umfaßten alles dasjenige, was ihr aus den vorher bereits bestandenen Armenstiftungen zufloß. Es kamen dann ferner noch die jährlichen Beiträge der Einwohnerschaft und einige kleine Nebeneinnahmen hinzu. Die katholischen Armenstiftungen verblieben, da deren Einkünfte nicht allein zum Besten der Stadt, sondern auch und zwar größtenteils, für die Landarmen verwandt wurden, unter eigener Verwaltung bestehen. Als jährliche Beisteuer zu der allgemeinen Armenanstalt hatten sie die Summe von rund 5400 Mark in vierteljährlichen Teilzahlungen an den Buchhalter der Armenanstalt abzuliefern. Die Verwaltung über die evangelischen Fonds, sowie einzelner Privatstiftungen führte der Magistrat der Stadt. (Über die gelieferten Erträge der Armenfonds s. die folgende Tabelle!).

Die zweite Hauptquelle der Einkünfte der Armenanstalt bildeten die Beiträge des Publikums. Alljährlich wurde eine Subskription eröffnet, wobei den Bürgern zu diesem Zwecke ein Buch vorgelegt wurde, in welches sie den Betrag einzeichnen mußten, den sie für

[1]) Die katholischen Armenfonds blieben besonders bestehen.

das nächste Jahr zu geben gewillt waren. Die Einsammlung dieser subskribierten Beiträge erfolgte in jedem Sammlungsbezirke, deren es zehn gab, durch Boten. Wie es leicht erklärlich war, ging das

| Jahr | Aus den Armenfonds Mk. | Jahr | Aus den Armenfonds Mk. |
|---|---|---|---|
| 1810 | 19 494 | 1860 | 25 167 |
| 1815 | 27 891 | 1865 | 19 917 |
| 1820 | 29 076 | 1870 | 27 762 |
| 1825 | 20 949 | 1875 | 28 824 |
| 1830 | 23 031 | 1880/81 | 29 388 |
| 1835 | 22 461 | 1885/86 | 28 199 |
| 1840 | 23 160 | 1890/91 | 28 473 |
| 1845 | 22 647 | 1895/96 | 28 338 |
| 1850 | 23 373 | 1900/01 | 28 117 |
| 1855 | 24 405 | | |

Interesse für die Anstalt von Jahr zu Jahr zurück. Im Jahre 1811 überstieg die Subskription 18 000 Mark, seit 1816 sank sie schon unter 15 000 Mark; in den dreißiger und vierziger Jahren unter 12 000 Mark, überstieg dann 1853 bis 1865 noch 12 000 Mark, um seit 1866 dauernd unter diesem Betrag zu bleiben.

Die städtische Verwaltung sah sich infolgedessen veranlaßt, eine Unterstützung seitens der Kämmereikasse eintreten zu lassen, und so übernahm sie seit dem Jahre 1829 die Verpflegung der in der Irrenanstalt zu Hildesheim sich befindenden armen Gemütskranken. Mit dem Jahre 1846 stieg der Zuschuß fast auf das Doppelte, weil die finanziellen Verhältnisse für die Armenkasse äußerst gedrückte geworden waren. Die Stadtkasse bestritt seither auch die Kosten für diejenigen Irren, welche nicht in öffentlichen Anstalten, sondern bei Privatpersonen zur Pflege untergebracht waren. Ebenso wurden seit 1850 die Gehaltszahlungen der Angestellten der Armenanstalt und die Verwaltungskosten, die sich erheblich steigerten, übernommen. Mit dem fast gänzlichen Wegfall der freiwilligen Beiträge seit etwa 1870 erhöhten sich die Zuschüsse der Kämmereikasse ganz bedeutsam. (Vgl. die folgende Tabelle!)

Als unbestimmte Nebeneinnahmen wurden außerdem noch zu den Einkünften der Anstalt gerechnet: die Einnahmen aus den Kirchenbecken (die bei Hochzeiten, Kindtaufen und Beerdigungen gewöhnlichen Geschenke), Rückerstattungen der genossenen Unterstützungen,

die Einnahmen aus der Arbeitsanstalt (Spinnanstalt), gesetzlich bewilligte Strafgelder und außerordentliche Geschenke, Stiftungen usw.

| Jahr | Zuschuß Mk. | Jahr | Zuschuß Mk. |
|---|---|---|---|
| 1829 | 48 | 1879/80 | 47 000 |
| 1834 | 2 106 | 1882/83 | 56 939 |
| 1840 | 2 595 | 1885/86 | 56 820 |
| 1846 | 4 905 | 1888/89 | 56 100 |
| 1852 | 6 702 | 1891/92 | 71 232 |
| 1858 | 3 876 | 1894/95 | 84 973 |
| 1864 | ? | 1897/98 | 95 956 |
| 1873 | 15 000 | 1900/01 | 71 182 |
| 1876/77 | 30 000 | | |

Ein besonders angestellter Buchhalter der Armenanstalt hatte über die Einnahmen und Ausgaben Rechnung zu führen, die vierteljährlich der Direktion zur Revision und zum Abschluß vorgelegt werden mußte.

Der Wirkungskreis der neu errichteten Anstalt wurde genau abgegrenzt, indem sie bezweckte, die Not jedes wahrhaft Hilfsbedürftigen zu lindern, der Bettelei und den daraus entspringenden Übeln zu steuern, der Verarmung vorzubeugen und durch Einwirkung auf die Sittlichkeit und Wohlfahrt der unteren Volksklassen das öffentliche Wohl zu fördern. Abgesehen von der finanziellen Seite, die wir schon zuvor erörtert haben, suchte man dies Ziel zu erreichen durch:

1. eine genaue, das Ganze sowohl, wie die einzelnen Teile umfassende Aufsicht und Verwaltung;

2. feste, auf richtigen Grundsätzen bestehende Bestimmungen der den Hilfsbedürftigen je nach der Lage der Umstände zu leistenden Unterstützung;

3. polizeiliche Mitwirkung zur Abstellung der Bettelei und zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung der Anstalt.

Wir können es uns nicht versagen, die Verwaltung und innere Einrichtung des Osnabrückischen Armenwesens in ausführlicher Darlegung zu geben, da dieses in Osnabrück bereits seit dem Jahre 1810 genau die Form zeigte und genau dieselben Charakteristika aufwies, welche das Elberfelder System, das Daniel von der Heydt im Jahre 1852 in seiner Heimat Elberfeld einführte, so berühmt gemacht haben und dessen Bedeutung heutzutage allseitig anerkannt ist.

Es wird zwecks einer Vergleichung nötig sein, die Hauptgrundsätze des sogenannten Elberfelder Systems anzuführen. Sie bestehen:

1. in der ehrenamtlichen Durchführung der Geschäfte der Armenvorsteher und -pfleger;

2. in der zentralisierten Organisation des ganzen Armenpflegerwesens;

3. in der Verpflichtung der Armenpfleger zur sorgfältigen, persönlichen Untersuchung und dauernden Beaufsichtigung der Verhältnisse der Armen, ferner zur eigenhändigen Übergabe der Unterstützungen an die Hilfsbedürftigen unter Umgehung aller Vermittlung;

4. in dem freien Almosenbewilligungsrecht seitens der Armenvorsteher;

5. in der weitgehendsten Einschränkung der örtlichen Ausdehnug des Quartiers der Armenpfleger, um nur eine möglichst kleine Anzahl von Armen unter die Fürsorge des Armenpflegers zu stellen.

Halten wir nun die Verwaltung und Einrichtung der Osnabrücker Armenanstalt aus dem Jahre 1810 dagegen.

Die allgemeine Aufsicht über die gesamte Tätigkeit der Anstalt lag in den Händen eines Direktoriums, welches sich aus dem Bürgermeister, je einem Geistlichen der beiden Konfessionen, dem Stadtphysikus, dem Verwalter der Armenfonds, dem Verwalter der Arbeitsanstalt und den Vorstehern der acht Distrikte, in welche die Stadt in Hinsicht auf die Armenanstalt eingeteilt war, zusammensetzte. Dieses Konsortium trat regelmäßig in den Anfangstagen eines jeden Vierteljahrs zusammen, prüfte die Rechnungslage und Rechnungsführung und traf im Interesse des Armenwesens die notwendigen Verfügungen und Beschlüsse. Etwaige Verbesserungsvorschläge zur Vervollkommnung der inneren Einrichtung der Anstalt und die Kontrolle über die Aufrechterhaltung und genaue Befolgung der festgesetzten Grundsätze und Vorschriften fielen in den Bereich dieses Direktoriums.

Die unmittelbare Fürsorge für die Bedürfnisse der Armen, wie auch die Ausführung der verschiedenen Zwecke der Anstalt, war die Aufgabe der Versorgungskommission, die aus den acht Distriktsvorstehern und dem Arzte bestand und sich wöchentlich — später alle 14 Tage — versammelte. Jeder Vorsteher referierte über die ihm von den Armenpflegern erstatteten Mitteilungen und Anfragen, die die Armen seines Distrikts betrafen. Es wurde dann gemeinschaftlich darüber beraten, jeder Fall geprüft und die Entscheidung darüber nach den festgesetzten Grundsätzen gefällt. Die so gefaßten Beschlüsse wurden dann den Pflegern übermittelt.

Die Armenvorsteher führten, jeder in seinem Distrikte, die spezielle Verwaltung über die dortselbst wohnenden Armen. Um

über die Verhältnisse derselben stets auf dem Laufenden zu bleiben, veranstalteten sie ebenfalls wöchentlich eine Zusammenkunft mit den Armenpflegern ihres Distriktes, worin diese ihnen über die Bedürfnisse und das Verhalten der unter ihrer Aufsicht stehenden Armen Aufschluß gaben und zugleich die zur Unterstützung derselben festgesetzten Summen von ihnen — das waren die Vorsteher — erhielten.

Die acht Distrikte der Stadt waren wieder in je drei Quartiere eingeteilt und über jedes dieser Quartiere waren zwei Armenpfleger zur näheren Aufsicht gesetzt. Die Pflicht der Pfleger ging dahin, das Bedürfnis der sich um Unterstützung meldenden Armen zu prüfen, über ihre häuslichen Verhältnisse, ihre Arbeitsfähigkeit und Moralität eine genaue Untersuchung anzustellen und dann den Distriktsvorstehern darüber ihren Bericht zu erstatten. Des weiteren lag es ihnen ob, den Armen die zugestandene Unterstützung resp. den Arbeitslohn einzuhändigen, auf ihr Verhalten, die Gesundheitszustände, auf die Verbesserung oder Verschlimmerung ihrer Lage sorgfältig zu achten, kurz ihre Ermahner, Ratgeber und Beobachter zu sein, um den Zweck der Armenanstalt richtig auszuführen und zu fördern.

Sämtliche Armenvorsteher, -pfleger, Kassenvorsteher, Sammler usw. verwalteten ihre Ämter, deren Annahme obligatorisch war, falls nicht besondere Hinderungsgründe vorlagen, unentgeltlich.

Wie aus diesen angeführten Einrichtungen der Osnabrücker Armenanstalt hervorgeht, decken sich diese genau mit den Hauptgrundsätzen des Elberfelder Systems, welches dort erst im Jahre 1852 zur Anwendung gelangte. Ob hiernach noch Daniel von der Heydt bzw. der Stadt Elberfeld der Ruhm mit Recht zufallen darf, dieses System erfunden bzw. dieses System zuerst eingeführt zu haben, dürfte kaum mehr fraglich erscheinen: das Osnabrücker System vom Jahre 1810 spricht dagegen.[1])

Dem Hauptzweck der Armenanstalt entsprechend, wonach nicht allein die vorhandene Not gemildert, sondern auch der Verarmung möglichst vorgebeugt werden sollte, regelte man die einzutretenden Unterstützungen nach folgenden Grundsätzen:

1. als Almosen sollte nur das gewährt werden, was der Arme sich nicht selbst verdienen konnte;

---

[1]) Nach den persönlichen Mitteilungen des vor kurzem verstorbenen Prof. F. Runge zu Osnabrück, dessen Gewährsmann ein früherer Oberlehrer Hartmann war, verweilten im Anfang der 1850er Jahre mehrere Elberfelder Bürger in Osnabrück, um die Verhältnisse des Osnabrücker Armenwesens zu studieren.

2. die Unterstützung durfte nicht größer sein, als zur Befriedigung seiner dringendsten Bedürfnisse notwendig war.

Es war infolgedessen eine Ausmittlung des Bedürfnisses und der Arbeitsfähigkeit erforderlich. In erster Hinsicht wurde das wöchentliche Bedürfnis der Armen an Wohnung, Feuerung, Kleidung und dem zum Lebensunterhalte Erforderlichen angenommen:

a) für jeden einzeln wohnenden erwachsenen Armen 1,68 Mk.; seit 1833 1,60 Mk.;

b) für jeden mit anderen zusammenwohnenden (wegen der gemeinschaftlichen Wohnung und Feuerung) 1,20 Mk.; seit 1833 0,96 Mk.;

c) für ein Kind von 7—15 Jahren 0,96 Mk.; seit 1833 für ein Kind von 5—10 Jahren 0,80 Mk.; für ein Kind von 10—15 Jahren 1,00 Mk.;

d) für ein Kind von 1—7 Jahren 0,72 Mk.; seit 1833 für ein Kind unter 5 Jahren 0,60 Mk. Bei Familien, wo mehrere Kinder vorhanden waren, wurde nur für das erste Kind die volle oben angegebene Summe gewährt, das Bedürfnis der übrigen verminderte sich um ein Drittel des obigen Satzes.

Die Arbeitsfähigkeit sollte genau festgestellt werden, eventuell unter Hinzuziehung des Arztes. Aus der Vergleichung derselben mit dem Bedürfnis ergab sich dann von selbst die Höhe der ihnen zu bewilligenden Unterstützung. Ganz arbeitsunfähige Arme erhielten die volle Unterstützungssumme; arbeitsfähige dagegen mußten sich selbst ernähren; bei Mangel an Beschäftigung wurde Arbeit verschafft.

Die Unterstützung wurde in der Regel in Gestalt der Hausmiete bewilligt, die den Hausbesitzern direkt von dem Distriktsvorsteher ausgezahlt wurde. Bares Geld wurde nur ausnahmsweise gewährt; meistens trat Naturalverpflegung ein — Brot, Kleidung, Feuerung usw., je nach Lage der Verhältnisse. Alte und schwachsinnige Arme fanden, soweit sie nicht bei ihren Angehörigen untergebracht werden konnten, bei geeigneten Familien gegen Kostgeld ihre Pflege. Verschämte Arme erhielten ihren Umständen gemäß Beihilfe von demjenigen Mitgliede der Versorgungskommission, bei dem sie sich meldeten. Ihr Name blieb verschwiegen. Das gleiche war der Fall bei Leuten, die nicht völlig verarmt durch Krankheiten und sonstige Unglücksfälle in ihrer Existenz bedroht waren. Man half ihnen gewöhnlich durch eine einmalige Unterstützung oder durch einen Vorschuß.

Damit zu jeder Zeit Gelegenheit zur Arbeit verschafft werden könnte, war die Spinnanstalt, deren Einrichtung ein Verdienst Justus Mösers war, vollkommener eingerichtet worden. Die Leitung dieser

Anstalt führte ein Administrator, der sein Amt ebenfalls unentgeltlich versah, unter Zuziehung eines Werkmeisters; beide regelten den Ankauf des Flachses und den Verkauf des gesponnenen Garns. Beschäftigung fanden nicht nur die Stadtarmen, sondern auch nicht zu den eigentlichen Armen zählende Einwohner aus den niederen Klassen der städtischen Bevölkerung. Die Leute erhielten Vorrat an Flachs und konnten auch außerhalb der Anstalt arbeiten. Nur für das Jahr 1851 war es uns möglich, Angaben aufzufinden über den Arbeitslohn und die Gesamtsumme der ausgezahlten Löhne. Man bezog pro Stück Garn 10 Pf. Spinnlohn. Im ganzen gelangten zur Auszahlung 696 Mk. nebst Zulage auf feines gesponnenes Garn 144 Mk., im ganzen 840 Mk. Infolge schlechter Konjunkturen schloß jedoch Rechnung 1851 mit einer Zubuße von 699 Mk. ab.[1])

Die Kinder der Stadtarmen erhielten freien Schulunterricht und die dazu notwendigen Schulbücher. Verwaiste Kinder und solche, die aus besonderen Gründen bei ihren Eltern nicht gelassen werden konnten, wurden bei Leuten, die dazu geeignet waren, in Pflege gegeben. Für ihr weiteres Fortkommen trug die Armenkommission Sorge.

Verarmte Kranke kamen in freie ärztliche Behandlung. Wenn es sich als notwendig erwies, wurde ihre Unterbringung in ein Krankenhaus angeordnet. Die Beerdigung der Stadtarmen erfolgte auf Kosten der Anstalt.

Es verdient noch besonders hervorgehoben zu werden, daß das Prinzip der Wiedererstattung der genossenen Unterstützung seit der Errichtung der Armenanstalt streng durchgeführt wurde. Jeder, der Almosen oder sonstige Unterstützungen erhielt, wurde verpflichtet, sobald er wieder zu Vermögen gelangte, der Anstalt das zu ersetzen, was er ihr an Kosten verursacht hatte. Jede Unterstützung sollte mithin nur als ein temporärer Vorschuß angesehen werden: eine Maßregel, deren moralische Wirkung allgemein anerkannt ist.

Infolge der mustergültigen Einrichtung des städtischen Armenwesens, wodurch in der Tat die Not aller wahrhaft Hilfsbedürftigen gelindert wurde, konnte die Stadt mit Recht die schärfsten Bestimmungen gegen die Bettelei anwenden. Die fremden Bettler ließ man gegen Vergütung eines bestimmten Meilengeldes von einer Munizipalität zu einer anderen schaffen, wenn sie nicht infolge Krankheit usw. eine besondere Beihilfe erforderlich machten. Die Erlaubnis zum längeren

---

[1]) Vgl. das Adreßbuch der Stadt Osnabrück vom Jahre 1853.

Aufenthalt in der Stadt wurde nur dann den Fremden gewährt, wenn sie über ihre Erwerbsverhältnisse hinreichende Auskunft geben und Zeugnisse über ihren Leumund beibringen konnten. Wurden einheimische Arme, die aus städtischen Armenmitteln ihren Unterhalt fanden, beim Betteln wiederholt betroffen, so wurde ihnen auf bestimmte Zeit die Unterstützung entzogen, eventuell traten auch andere Strafen ein.

In den Bereich der Verwaltung der Armenkommission war auch die Vorschußanstalt gezogen, durch welche man der Verarmung vorzubeugen versucht hatte. Sie trat da helfend ein, wo durch plötzlich eingetretene Unglücksfälle oder durch vorübergehende Verlegenheit die Existenz eines Einwohners bedroht wurde. Diese Vorschüsse wurden jedoch nicht als aus Armenmitteln gegeben betrachtet: Sicherstellung und bestimmte Bedingungen über die Art der Rückerstattung waren dazu Voraussetzung. Da die Inanspruchnahme der Vorschußanstalt zu stark wurde, sah man sich schon sehr bald nach ihrer Errichtung genötigt, die Tätigkeit mehr einzuschränken. Sie war auch wohl weniger dringend geworden, seit der Magistrat aus den unter seiner Verwaltung stehenden städtischen Kassen Kapitalien auszuleihen begann. Die Wirksamkeit der städtischen Sparkasse entlastete gleichfalls nach dieser Richtung. Trotzdem wurden vom Jahre 1810 bis 1851 an Vorschüssen 295 446 Mk. bewilligt, pro Jahr im Durchschnitt 7206 Mk.; von 1851 bis 1874 erreichten die Vorschüsse die Höhe von 137 043 Mk., der jährliche Durchschnitt war also 5710 Mk.; seither betrugen sie bis zum Jahre 1900 nur 37 462 Mk., durchschnittlich pro Jahr also nur 1498,58 Mk.

Mit diesen erwähnten Institutionen als Grundlage, ist das Armenwesen durch das 19. Jahrhundert hindurch gehandhabt worden. Hinsichtlich der Form der Armenpflege hoben sich aber im Laufe der Jahre zwei verschiedene Arten scharf voneinander ab. Die eine — die offene Armenpflege — brachte die Hilfe dem Bedürftigen in das das Haus, beließ ihn in seiner Häuslichkeit, eventuell in dem eigenen Familienkreise; die andere — die geschlossene Armenpflege — überführte ihn in eine Anstalt, riß ihn aus seiner Häuslichkeit heraus.[1]) Hauptsächlich die offene Armenpflege, zu der die Unterstützung durch bares Geld und Naturalien, sowie das Pflegegeld für die bei Privatpersonen untergebrachten Kinder, Greise usw. angehörten, fand in Osnabrück Anwendung; die geschlossene Armenpflege erstreckte sich

[1]) Vgl. J. Conrad, Volkswirtschaftspolitik S. 530. Jena 1902.

Die Ausgaben für das Armenwesen in der Stadt Osnabrück stellten sich:

| Jahr | Einwohnerzahl Osnabrücks | Gesamtbetrag der Ausgabe Mk. | Pro Kopf der Bevölkerung Mk. | In der Statd Halle a/S. betrug d. Gesamtbetrag der Ausgaben für das Armenwesen pro Kopf der Bevölkerung Mk. | Kämmereizuschuß der Stadt Osnabrück Mk. | Pro Kopf der Bevölkerung Mk. | In der Stadt Halle a/S. betrug der Kämmerei-zuschuß pro Kopf der Bevölkerung Mk. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1810 | 9 000 | 34 365 | 3,82 | — | — | — | — |
| 1815 | 8 600 | 48 357 | 5,62 | — | — | — | — |
| 1820 | 10 500 | 52 326 | 4,98 | — | — | — | — |
| 1825 | 11 000 | 36 831 | 3,35 | 1,95 | — | — | 1,55 |
| 1830 | 11 000 | 40 935 | 3,72 | — | 1 050 | 0,10 | — |
| 1835 | 11 600 | 44 842 | 3,87 | — | 2 157 | 0,19 | — |
| 1840 | 11 700 | 56 097 | 4,79 | 1,78 | 2 595 | 0,22 | 1,58 |
| 1845 | 12 000 | 59 865 | 4,99 | — | 2 454 | 0,20 | — |
| 1850 | 13 400 | 68 448 | 5,11 | — | 5 739 | 0,43 | — |
| 1855 | 14 855 | 42 816 | 2,88 | 2,34 | 7 185 | 0,48 | 1,96 |
| 1860 | 16 000 | 49 119 | 3,07 | 2,02 | 2 154 | 0,13 | 1,81 |
| 1865 | 18 500 | 46 377 | 2,51 | 1,99 | 201 | 0,01 | 1,64 |
| 1870 | 21 039 | 47 457 | 2,26 | 2,36 | — | — | — |
| 1875 | 29 860 | 53 516 | 1,79 | — | 21 000 | 0,70 | — |
| 1880/81 | 32 819 | 88 133 | 2,69 | — | 44 000 | 1,34 | — |
| 1882/83 | 33 400 | 92 701 | 2,78 | — | 56 939 | 1,70 | — |
| 1884/85 | 34 200 | 91 163 | 2,67 | 2,77 | 57 000 | 1,67 | 1,66 |
| 1886/87 | 36 280 | 89 594 | 2,47 | 2,92 | 57 100 | 1,57 | 1,83 |
| 1888/89 | 37 800 | 87 946 | 2,33 | 2,89 | 56 100 | 1,48 | 1,77 |
| 1890/91 | 39 929 | 95 040 | 2,38 | 2,68 | 58 215 | 1,46 | 1,61 |
| 1892/93 | 40 729 | 103 046 | 2,53 | 3,59 | 69 500 | 1,71 | 2,42 |
| 1894/95 | 42 329 | 122 300 | 2,89 | 3,82 | 84 973 | 2,01 | 2,62 |
| 1896/97 | 46 000 | 120 902 | 2,63 | 3,50 | 88 266 | 1,92 | 2,46 |
| 1898/99 | 48 821 | 105 273 | 2,16 | 3,56 | 72 836 | 1,49 | 2,55 |
| 1900/01 | 51 571 | 107 247 | 2,08 | — | 71 182 | 1,38 | — |

nur auf die Unterbringung der kranken Armen in dem städtischen Krankenhause, bzw. in der Provinzial-Irrenanstalt.

Mit dem Anfang der 1880er Jahre begann man jedoch mehr für die geschlossene Armenpflege zu tun: im Jahre 1882 wurde eine Arbeitsanstalt errichtet. Hier fanden die arbeitsfähigen Personen, die keine Beschäftigung finden konnten, Unterkunft und Verpflegung, wobei ihnen außerdem noch ein geringer Tagelohn gewährt wurde. Die Anstalt stieß in den ersten Jahren auf manche Schwierigkeiten, da es sehr oft an lohnender Arbeit fehlte; erst allmählich konnte ein mehr geregelter Arbeitsbetrieb eintreten. Freilich durfte hieraus die Erzielung eines hohen Ertrages nicht erwartet werden, da dies nicht

der Hauptzweck für die Errichtung der Anstalt gewesen war. Dieser ging vielmehr dahin, daß jeder Insasse nach seinen Kräften immer in einer geordneten Tätigkeit erhalten werden sollte. Die Arbeitsfähigkeit der Armenhäusler war im ganzen genommen eine geringe. Man muß bedenken, daß die Mehrzahl der dort untergebrachten Armen im Leben Schiffbruch gelitten und Schaden an Leib und Seele genommen hatten. Die Arbeitsleistung wurde, da Faulheit und Widerspenstigkeit mehrfach hinzutraten, noch geringer; auch zeigte es sich, daß die arbeitsfähigeren Personen nach kurzem Aufenthalte in der Anstalt, sobald sie wieder an eine geordnete Lebensweise gewöhnt waren, sich entschlossen. auszutreten. Von der Mehrzahl dieser Personen war bekannt, daß sie dann in geordneter Weise ihr Brot selbst verdienten.

Die Kosten dieser Einrichtung wird die folgende tabellarische Zusammenstellung nachweisen:

Unterhaltungskosten der Armenhäusler für die städtische Arbeitsanstalt.

| Jahr | Zahl der Armenhäusler | Die Zahl der im Jahre neu aufgenommenen betrug | Unterhaltungskosten derselben Mk. | Unterhaltungskosten pro Tag und pro Person (brutto) Pf. | Einnahme der Anstalt aus dem Arbeitsbetriebe pro Tag und Person Pf. | Der nach Abzug des Arbeitsverdienstes der Anstalt verbleibende Zuschuß der Armenkasse pro Kopf u. Tag Pf. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1881/82 | 39 | 39 | 8 743 | 67,85 | 11,53 | 56,32 |
| 1882/83 | 54 | 20 | 7 468 | 61,72 | 11,62 | 50,11 |
| 1883/84 | 75 | 45 | 8 744 | 62,44 | 6,95 | 55,49 |
| 1884/85 | 99 | 57 | 8 883 | 51,12 | 6,56 | 44,56 |
| 1885/86 | 115 | 66 | 10 018 | 50,93 | 8,74 | 42,19 |
| 1886/87 | 124 | 68 | 9 864 | 48,70 | 14,39 | 34,30 |
| 1887/88 | 120 | 56 | 11 442 | 54,02 | 12,37 | 41,645 |
| 1888/89 | 130 | 72 | 11 024 | 53,23 | 12,99 | 40,24 |
| 1889/90 | 129 | 66 | 11 938 | 55,40 | 13,11 | 42,29 |
| 1890/91 | 134 | 76 | 12 814 | 53,78 | 14,12 | 39,66 |
| 1891/92 | 166 | 96 | 14 920 | 62,42 | 12,67 | 49,75 |
| 1892/93 | 154 | 87 | 13 645 | 63,08 | 14,675 | 48,405 |
| 1893/94 | 145 | 89 | 14 557 | 57,55 | 11,232 | 46,318 |
| 1894/95 | 162 | 92 | 13 579 | 56,394 | 13,563 | 42,831 |
| 1895/96 | 158 | 87 | 13 862 | 55,507 | 14,024 | 41,483 |
| 1896/97 | 134 | 64 | 14 205 | 65,182 | 18,150 | 47,032 |
| 1897/98 | 143 | 86 | 13 900 | 66,32 | 16,21 | 50,11 |
| 1898/99 | 120 | 59 | 14 659 | 72,19 | 18,22 | 53,97 |
| 1899/00 | 126 | 72 | 14 036 | 71,0 | 17,26 | 53,74 |
| 1900/01 | 122 | 73 | 13 013 | 74,28 | 17,84 | 56,44 |

Ein weiterer Schritt auf dem Gebiete der geschlossenen Armenpflege war die Errichtung einer Naturalverpflegungsstation im Jahre 1891. Sie bildete eine Ergänzung zu der Arbeitsanstalt. Die eintreffenden mittellosen Wanderer erhielten auf der hier eingerichteten Arbeitsstelle Beschäftigung pro $^1/_2$ Tag gegen angemessene Vergütung und Unterkunft mit Verpflegung für eine Nacht. Den erworbenen Verdienst konnten die Wanderer in der Herberge verzehren. Betrug er mehr als das, was für gewöhnliche Verpflegung und Beherbung zu zahlen war, so konnten die Wanderer sich entweder bessere Verpflegung und Beherbergung verabfolgen oder den Überschuß in bar auszahlen lassen. Die gewöhnlichen Verpflegungssätze betrugen: für Mittagessen 25 Pf., für Abendessen 20 Pf., für Frühstück 15 Pf. und für Nachtlager 20 Pf.

Die Einnahmen aus dem Arbeitsbetriebe und die Ausgaben für den Arbeitsbetrieb und die Naturalverpflegung betrugen:

| Jahr | Anzahl der Besucher | Zuschuß pro Kopf | Einnahmen aus dem Arbeitsbetriebe | Ausgaben | | Zuschuß der Kämmereikasse |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | für den Arbeitsbetrieb | für Naturalverpflegung | |
| | | Pf. | Mk. | Mk. | Mk. | Mk. |
| 1891/92 | 1 900 | 50 | 854 | 2 631 | 1 375 | 4 558 |
| 1892/93 | 3 381 | 46 | 2 918 | 1 859 | 2 222 | 1 176 |
| 1893/94 | 3 509 | 22,5 | 2 513 | 2 604 | 1 409 | 1 675 |
| 1894/95 | 3 594 | 23,9 | 3 323 | 2 625 | 1 258 | 671 |
| 1895/96 | 1 756 | 53,05 | 4 036 | 1 938 | 615 | — |
| 1896/97 | 1 835 | 45,32 | 2 785 | 2 974 | 642 | — |
| 1897/98 | 2 005 | 31,07 | 2 500 | 3 058 | 702 | 846 |
| 1898/99 | 2 703 | 41,78 | 2 547 | 2 808 | 946 | 1 325 |
| 1899/00 | 2 546 | 10,84 | 3 161 | 1 712 | 891 | — |
| 1900/01 | 3 649 | 33,85 | 3 132 | 3 386 | 1 277 | 1 367 |

Das ziemlich ständige Sinken der Zahl der Almosenempfänger im Verhältnis zur Bevölkerung nach dem Jahre 1891 ist in der Hauptsache wohl auf den Einfluß der Arbeiterversicherung zurückzuführen.

Die Krankenversicherung war insofern von nicht unerheblicher Einwirkung auf die Armenpflege gewesen, als manchen Personen aus Krankenkassen Unterstützung zu teil geworden war, welche ohne das Krankenversicherungsgesetz der Armenpflege anheimgefallen wären, dann auch, weil die Armenpflege häufig nur ergänzend einzutreten brauchte.

Zahl der Almosenempfänger im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung:

| Jahr | Zahl der Almosen-empfänger | Es kam ein Almosen-empfänger auf je Einwohner | In der Stadt Halle a/S. kam ein Almosen-empfänger auf je Einwohner |
|---|---|---|---|
| 1810 | 1 092 | 8 | — |
| 1815 | 829 | 11 | — |
| 1822 | 580 | 19 | — |
| 1828 | 692 | 16 | — |
| 1832 | 895 | 13 | 33 |
| 1834 | 731 | 15 | — |
| 1837 | 741 | 15 | — |
| 1841 | 821 | 15 | — |
| 1845 | 807 | 15 | — |
| 1859 | 717 | 21 | — |
| 1871 | 701 | 33 | 55 |
| 1872 | 622 | 39 | 61 |
| 1877/78 | 849 | 37 | — |
| 1878/79 | 1 010 | 33 | — |
| 1879/80 | 1 232 | 26 | 72 |
| 1880/81 | 1 329 | 25 | — |
| 1881/82 | 1 482 | 22 | — |
| 1882/83 | 1 460 | 23 | — |
| 1883/84 | 1 568 | 23 | — |
| 1884/85 | 1 388 | 25 | 67 |
| 1885/86 | 1 329 | 26 | — |
| 1886/87 | 1 326 | 28 | — |
| 1887/88 | 1 321 | 28 | — |
| 1888/89 | 1 318 | 29 | — |
| 1889/90 | 1 405 | 28 | 71 |
| 1890/91 | 1 468 | 27 | — |
| 1891/92 | 1 573 | 26 | — |
| 1892/93 | 1 543 | 28 | — |
| 1893/94 | 1 566 | 28 | — |
| 1894/95 | 1 590 | 28 | 69 |
| 1895/96 | 1 625 | 28 | — |
| 1896/97 | 1 473 | 32 | — |
| 1897/98 | 1 410 | 34 | — |
| 1898/99 | 1 461 | 33 | — |
| 1899/00 | 1 412 | 36 | 81 |
| 1900/01 | 1 377 | 37 | — |

Infolge der Unfallversicherung war nur im beschränkten Maße eine Entlastung des Haushaltsplanes der Armenverwaltung eingetreten.

Dagegen war der Einfluß der Alters- und Invalidenversicherung auf die Höhe der öffentlichen Armenlast ein fortdauernd steigender. So befanden sich seit dem 1. Januar 1890, dem Tage des Inkraft-

tretens des Gesetzes, 114 unter den 793 Rentenempfängern in der Stadt Osnabrück, welche aus den öffentlichen Armenmitteln unterstützt wurden. Von diesen konnten nach und nach 34, als dieselben in den Genuß der Rente traten, aus der Armenpflege entlassen werden. In den 80 übrigen Fällen brauchte die Armenpflege nur ergänzend hinzutreten, indem die Rente zur Bestreitung des notwendigen Lebensunterhaltes für den Empfänger und dessen Familienangehörige nicht hinreichte. In manchen Fällen war der Eintritt der öffentlichen Armenpflege unmittelbar vermieden infolge der Gewährung einer Alters- oder Invalidenrente.

Häufiger kam es dagegen vor, daß Angehörige von Erkrankten, die in Anstalten verpflegt wurden, der Armenpflege anheim fielen, indem die den Familienangehörigen zustehende Hälfte des Krankengeldes zum Unterhalte derselben nicht genügte.

Vor Beginn eines Rentenbezuges und gegen spätere Erstattung der Kosten seitens der Berufsgenossenschaften und Versicherungsanstalten wurde die Armenpflege nur vereinzelt in Anspruch genommen. [1])

---

[1]) Vgl. die diesbezüglichen Ausführungen im Verwaltungsbericht der Stadt Osnabrück vom Jahre 1901.

# Lebenslauf.

Geboren bin ich, Otto, Friedrich, Franz Sunder, als Sohn des Dr. med. Ludwig Sunder zu Seehausen K/W. (Bezirk Magdeburg) am 26. Februar 1878. Der Konfession nach bin ich evangelisch.

Ich besuchte 9 Jahre lang die Gymnasien zu Quedlinburg und zu Weilburg a/Lahn; genügte nach Absolvierung derselben der Militärpflicht und war darauf während zweier Jahre als Volontär in einem sozialpolitischen Verbande tätig. Oktober 1901 wurde ich als Student der Volkswirtschaft zu Halle a/S. immatrikuliert. Meine Lehrer waren Conrad, Eltzbacher, Friedberg, Lastig, Loening, Rehme, Riehl, Stammler, Vaihinger.

Ihnen allen sage ich auch an dieser Stelle meinen herzlichen Dank, besonders Herrn Geh. Regierungrat Professor Dr. J. Conrad, welcher mich zu der vorliegenden Dissertation anregte und durch sein Interesse meine Arbeit fördern half.

---

Lippert & Co. (G. Pätz'sche Buchdr.), Naumburg a. S.